
**JOURNAL OF EUROPEAN
INTEGRATION HISTORY**

**REVUE D'HISTOIRE DE
L'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

**ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER
EUROPÄISCHEN INTEGRATION**

edited by the

**Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine
auprès de la Commission européenne**

2001, Volume 7, Number 2



**NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden**

Editors

Published twice a year by the
Groupe de liaison des professeurs d'histoire
contemporaine auprès de la Commission européenne
in cooperation with the
Jean Monnet Chairs in History of European Integration
with the support of the
European Commission, DG X University Information

Editorial Board

LOTH, Wilfried (chairman)

Universität Essen

Jean Monnet Chair

BITSCH, Marie-Thérèse

Université de Strasbourg III Robert Schuman

Jean Monnet Chair

BOSSUAT, Gérard

Université de Cergy-Pontoise,

Jean Monnet Chair

DEIGHTON, Anne

Wolfson College, Oxford

DUMOULIN, Michel

Université catholique de Louvain

Jean Monnet Chair

GUIRAO, Fernando

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Jean Monnet Chair

LAURSEN, Johnny

University of Aarhus

MILWARD, Alan S.

European University Institute, Florence

SCHWABE, Klaus

Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Jean Monnet Chair

TRAUSCH, Gilbert

Centre Robert Schuman, Université de Liège

VAN der HARST, Jan

University of Groningen

Jean Monnet Chair

VARSORI, Antonio

Università degli Studi di Firenze

Jean Monnet Chair

Editorial Secretariat

Charles Barthel, director

Address:

Centre d'études et de recherches européennes

Robert Schuman

4 Rue Jules Wilhelm

L-2728 Luxembourg

Tel.: (3 52) 4 78 22 90/4 78 22 91

Fax.: (3 52) 42 27 97

JOURNAL OF EUROPEAN

INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER

EUROPÄISCHEN INTEGRATION

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

edited by the
Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine
auprès de la Commission européenne

2001, Volume 7, Number 2

The Liaison Committee of Historians came into being in 1982 as a result of an important international symposium that the Commission had organized in Luxembourg to launch historical research on European integration. The committee is composed of historians of the European Union member countries who work on contemporary history.

The Liaison Committee:

- gathers and conveys information about work on European history after the Second World War;
- advises the European Union on research projects concerning contemporary European history. Thus, the Liaison Committee was commissioned to make publicly available the archives of the Community institutions;
- enables researchers to make better use of the archival sources;
- promotes research meetings to get an update of work in progress and to stimulate new research: seven research conferences have been organized and their proceedings published.

The Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration is in line with the preoccupations of the Liaison Committee. Being the first history journal to deal exclusively with the history of European Integration, the Journal offers the increasing number of young historians devoting their research to contemporary Europe, a permanent forum.

The Liaison Committee is supported by the European Commission, but works completely independently and according to historians' critical method.



Le Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission des Communautés européennes s'est constitué en 1982 à la suite d'un grand colloque que la Commission avait organisé à Luxembourg pour lancer la recherche historique sur la construction européenne. Il regroupe des professeurs d'université des pays membres de l'Union européenne, spécialistes d'histoire contemporaine.

Le Groupe de liaison a pour mission:

- de diffuser l'information sur les travaux portant sur l'histoire de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale;
- de conseiller l'Union européenne sur les actions scientifiques à entreprendre avec son appui; ainsi le Groupe de liaison a assuré une mission concernant la mise à la disposition du public des archives des institutions communautaires;
- d'aider à une meilleure utilisation par les chercheurs des moyens de recherche mis à leur disposition (archives, sources orales...);
- d'encourager des rencontres scientifiques afin de faire le point sur les connaissances acquises et de susciter de nouvelles recherches: sept grands colloques ont été organisés et leurs actes publiés. L'édition du *Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration* se situe dans le droit fil des préoccupations du Groupe de liaison. Première revue d'histoire à se consacrer exclusivement à l'histoire de la construction européenne, le *Journal* se propose de fournir un forum permanent au nombre croissant de jeunes historiens vouant leurs recherches à l'Europe contemporaine.

Le Groupe de liaison bénéficie du soutien de la Commission européenne. Ses colloques et publications se font en toute indépendance et conformément à la méthode critique qui est celle des historiens.

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

2001, Volume 7, Number 2
Small and Neutral States
Michael GEHLER, coordinator

Michael GEHLER	
Small and Neutral states.....	5
Wolfram KAISER	
Culturally Embedded and Path-Dependent: Peripheral Alternatives to ECSC/EEC “core Europe” since 1945	11
Thorsten B. OLESEN	
The Dilemmas of Interdependence: Danish Foreign Policy 1945-1972	37
Roland MAURHOFER	
Revisiting the Creation of EFTA: the British and the Swiss Case	65
Ludmilla LOBOVA	
Rußland und die europäischen Neutralen im Kontext der Schaffung einer Sicherheitsstruktur für Gesamteuropa	83
Oliver RATHKOLB	
Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit 1953-2000. Ein Überblick	103
Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen.....	127
Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen	157
Notices – Informations – Mitteilungen	165
Contributors - Auteurs - Autoren	167
Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher.....	169

<p>Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegt ein Prospekt der Nomos Verlagsgesellschaft bei. Wir bitten freundlichst um Beachtung.</p>

Editorial notice

Articles for inclusion in this journal may be submitted at any time. The editorial board will then arrange for the article to be refereed. Articles should not be longer than 6000 words, footnotes included. They may be in English, French or German.

Articles submitted to the Journal should be original contributions and not be submitted to any other publication at the same time as to the *Journal of European Integration History*. Authors should retain a copy of their article. The publisher and editors cannot accept responsibility for loss of or damage to authors' typescripts or disks.

The accuracy of, and views expressed in articles and reviews are the sole responsibility of the authors.

Authors should ensure that typescripts conform with the journal style. Prospective contributors should obtain further guidelines from the Editorial Secretariat.

Articles, reviews, communications relating to articles and books for review should be sent to the Editorial Secretariat.

Citation

The Journal of European Integration History may be cited as follows:
JEIH, (Year)/(Number), (Page).

ISSN 0947-9511

© 2001 NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden and the Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne. Printed in Germany.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publishers.

Small and Neutral states

Michael Gehler

The issue of this JEIH focuses on “Small and Neutral states”. The main strength of the initiative resides in the fact that it would be of importance that countries belonging to these groups would be presented together in a historical perspective.

A specific definition of small states is not possible. But in general everybody knows what “smallness” means. “Neutrality” is much easier to define: a doctrine justifying the pursuit of a particular kind of foreign policy or a policy with reference to interstate political actions and international relations. In practice there existed particular variants of EURO neutrals: Switzerland voted for “permanent”, “universal” and a “defensive” neutrality, Sweden took the road of a “strategic” neutrality and Austria pursued an “active” neutrality.

Economic crises, political tensions and two world wars caused serious if not fatal threats for small and neutral states in Europe. Forced to develop specific strategies to survive and to be recognized internationally after being re-established in 1945 they responded to these challenges in three different ways: a) joining alliances (i.e. NATO), b) pursuing a policy of “neutrality” – “freely” chosen, guaranteed or forced upon – and c) participation in different European co-operation or integration schemes (ERP, OEEC, EPU, ECSC, EEC).

Today neutrality seems to be an absolutely outdated model. But nobody knows exactly if this foreign policy concept has lost its ground for ever. In any case it is a very interesting historical subject which needs further exploration and interpretation. Because of the fact that neutrality had and has a lot to do with the formation of state consciousness, identity creation and nation building the European Community could not ignore this type of foreign policy in real time and space, more than this: the tradition of neutrality or aspects of neutralism also survived within states joining the Community like Ireland or Denmark.

Wolfram Kaiser evaluates “soft factors” comparatively to explain the origins and the development of peripheral alternative conceptualisations of Europe in contrast to “core Europe” of the ECSC, EEC and EURATOM. The author makes clear that there never was a sharp dichotomy but some overlaps between different identity aspects. These factors can help to explain different policy choices. He concentrates on elite auto-stereotypes and images of “the other” and describes four principal types: A (post-)imperial (foreign policy) identity (United Kingdom, Austria, Sweden); a free trade identity (United Kingdom, Sweden, Switzerland); a superior democratic identity (UK, Switzerland, Norway, Sweden, Denmark) and a (socio-economic) progressive welfare-state identity (Sweden, Norway, Denmark, Austria). Kaiser discovers these identity elements in different combinations depending on historical tradition, contemporary experience, party ideology and other factors, with the strongest cohesion among Scandinavian states. These distinctive

alternatives to the EEC “core Europe” have declined dramatically after the fall of the Berlin Wall and as a result of new processes of globalization.

Thorsten B. Olesen focuses on the Danish case. For him it appears too simplistic to use the term neutralism to characterise Denmark’s foreign policy during the period after 1945. Copenhagen aligned herself with the two main Atlantic and Western European security and market organizations (NATO, EC). Danish policy was not only passive and neutralist, but balanced between “Realpolitik-adaptation and idealist value-promotion”. From 1945 to 1972 Danish foreign policy in response to increased multilateral interdependence changed from a bilateral to a multilateral orientation: NATO-, UN-, Europe- and “Norden”-policy were the new directions. It had to be shaped at the junction between international impulses and national interests, but Olesen argues that a small state tended to adapt to international agendas rather than shaping them. The adaptation includes reactive and active dimensions. Danish NATO- and European-policies were more of a reactive kind, whereas the UN and the Nordic-Policy included a more activist adaptation. Olesen also shows that Denmark had problems in adapting to multilateralism. These existed in an alliance (NATO) and a market dilemma (EEC/EC). In both cases also “fears of abandonment conquered fears of entrapment”. Membership did not dissolve these dilemmas. This is one plausible historical explanation why Danish policy within these organisations has often a reluctant and reactive character. Olesen underlines this convincing argumentation with examples from recent history (Maastricht II, EURO referendum).

Fears of entrapment during 1949-1961 were mostly among Social Democrats and Radicals, but to a large degree also among Liberals. Within the Social-Democratic labour movement an increasing pro-European top-leadership on the one hand, but also EEC-sceptic strongholds among trade unions existed. These gaps between strong pro-european elites and popular scepticism constitutes the fundamental problem of the “permissive consensus”, which has not only historical evidence but is also a strong matter of today’s Europe. Olesen refers to different explanations for the political entrapment problem: Danish national identity, the concept of “folkelighed”, an aversion against power politics and a strong endorsement of the welfare state.

Roland Maurhofer concentrates on the question of motives that were behind the formation of EFTA. It is one of the main streams of integration history research that Great Britain played a very passive role whereas the Scandinavian countries and Switzerland were the real driving forces. The head of the Swiss Commercial Division, Hans Schaffner, was described as “father of EFTA” (Urs Altermatt). As Maurhofer demonstrates the project of a Free Trade Area between Great Britain, Sweden, Norway and Denmark (UNISCAN) in 1958/59 was much more important than the later founded EFTA 1959/60. The role of the Swiss to form EFTA has been much overestimated. Their primary goal was to exert pressure on the Six by concerted retaliatory measures (an embargo on capital exports to the EEC). For a long time UNISCAN-FTA was a viable alternative to the later-founded extended EFTA. Swedes and Norwegians became driving forces in the UNISCAN-FTA-project. The

birthday-time of EFTA was in July 1959 in Saltsjöbaden near Stockholm. The Swiss did not champion the European tariff debate, general disapproval of preferential agreements and domestic troubles in the process of establishing a new tariff system made them keep a very low profile in FTA negotiations. They tried to increase the pressure on the Six by threatening to withdraw from the EPU. This would have meant the breakdown of the European monetary institution which significantly had contributed to the economic recovery during the Fifties.

Maurhofer destroys the myth that Swiss diplomats and industrialists allegedly have played an important part in the creation of EFTA. Schaffner's goal at the Geneva meeting of December 1958 was not to secure the agreement on the establishment of a small FTA, but to engage the non-Six on a common line against the Six and to avoid any separate deals with them. The decision to invite the high officials of the Seven to Geneva was not taken by the government but by Schaffner himself. The "conspiracy of civil servants" (Schaffner) was "a conspiracy directed against the Six" (Maurhofer). Despite British encouragement the Swiss remained non-committal in 1958/59. Only at the Stockholm meeting in March 1959 did they take a more positive line. Maurhofer comes to the conclusion that the EFTA-concept would not have been possible without long and detailed elaboration by Whitehall officials. EFTA was not created to boycott the EEC, but had a "defensive holding" and was a "balancing operation". The purpose of bridge building was secondary for the British and Swiss participation "not an act of creative and active European policy but rather a desperate defensive and reactive move". This outsider-mentality of the Swiss fits also into the actual framework of European integration policy.

Ludmilla Lobova focuses on Soviet/Russian perceptions of European neutral countries from 1945 to 2000. The relations were, of course, not a priority on Moscow's agenda. But under Mikhail Gorbachev a more differentiated approach to small and medium-sized countries was started. Soviet/Russians perceptions of neutrality based on two elements: the internal constellation and the foreign policy situation. With regard to Moscow's criticism of NATO's enlargement to Eastern Europe new sympathies towards European neutrals made sense. It seems that the Soviet-Russians in the 50s as well as in the late 80s were forced to make foreign policy concessions. The power changes in 1953 and 1985 also caused these changes.

Lobova carefully observes different approaches of (Soviet Russia) to Western Europe. She became member of the Council of Europe in 1996, two years before she had concluded the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) with the EU, which came into force in 1997. These efforts were the result of the failure of neutralization attempts in 1989/90 which also resulted from domestic problems, political weakness and the economic crisis within the "Soviet Bloc". With the neutralization of Germany Moscow hoped to neutralize Europe. This policy was meant seriously, but based on wishful thinking and was – as Lobova argues – a grand illusion. Gorbachev's USSR was too weak to pave the way for the "common house of Europe". But illusions (especially the mentioned neutralization-projects) produced concerns and worries in the Western camp. The Federal Republic of Germany, Western Europe and the US were opposed to such attempts which remembered to Stalin's

famous note of 10th March 1952. Was 1989/90 another “missed opportunity” and would the refusal of neutralization concepts be the continuation of the Cold War? The answers are not easy to give. What is for sure, is that there is no simple yes or no to this crucial question.

Moscow was impressed by Vienna’s flexible foreign policy when handling the different pressures on her neutrality in the light of the Cosovo-intervention by NATO in 1999: Austria did not allow military flights over her territory. This was a controversial decision by the Ballhausplatz with regard to NATO- and EU-countries but made new friends in the Kremlin. The growing tensions between Russia and NATO 1998/99 caused a new renaissance of neutrality thinking. The supporters of this foreign policy concept felt confirmed by Moscow’s positive attitude vis-à-vis Vienna’s reluctant security policy within the EU: Austria is neither WEU- nor NATO-member and it seems that this will remain so in the near future.

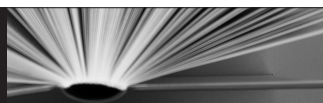
Oliver Rathkolb analyses Austria’s foreign policy between neutrality and non-alignment from 1953 to 2000. According to the author the Federal Constitutional Law about the neutrality of 26th October 1955 became the “Magna Charta” of the Second Republic and the central focus of national self consciousness and self confidence of the population. The acceptance of smallness and “permanent” neutrality was the result of a long period of economic growth, social stability and external security. In the eyes of the average Austrian the success-story of the Second Republic was strongly related to neutrality. The country gained its liberation also from the power struggle within the Kremlin. When Chruschtschow won the race Molotow was forced to give the “green light” for Soviet troop withdrawal from the Alpine Republic. “Neutrality” was a compromise and not a clearly defined solution. According to Rathkolb the NATO-entry of the FRG was the decisive precondition for Austria’s liberation. He therefore states that from a Soviet policy perspective Austria was not a “model case” for Germany, because there was no real chance to neutralize Germany anymore. On the other hand Rathkolb quotes Dulles’ fears of influences from the “Austrian example” to other countries (Germany? what else?). This debate is an old controversy which has brought no definitive result until today. Rathkolb refers to secret weapon depots in Salzburg and Upper Austria which were provided by the Americans and remained there also when US-troops left the country in 1955. He argues that later on NATO would not have reacted, if Austria (the eastern parts and Vienna) had been occupied (again?) by the Red Army.

The so called “Eastern-policy” by neutral Austria (especially pursued by Bruno Kreisky) was based on the principle of good neighbourhood and much more flexible than Adenauer’s onesided Western integration policy. The Ballhausplatz really mediated between East and West, especially Foreign Minister Kreisky during the Cuban Missile Crisis.

When the economic situation worsened in the late 70s and early 80s Austria’s foreign policy room of manoeuvre became narrower. Her neutrality was criticised by the US in the 80s and 90s (Vienna did not boycott the Olympic Games in Moscow after the Soviet intervention in Afghanistan, there was also a covered technology transfer to the Communist bloc-countries a.s.o.). The economic challenge of the Internal Market-project by Jacques Delors and the end of the Cold War made Aus-

tria's neutrality more questionable. But the country entered the EU as a neutral state and maintained its status despite the Treaties of Maastricht and Amsterdam until today. The political elites of the "Grand Coalition" had serious problems to tell the population the truth about the end of neutrality. *Finis Neutrality?* From a postmodern point of view concerning perceptions, mentalities and historical images neutrality is more alive than ever.

The contributions to this issue have been written by colleagues of the Swedish historian Mikael af Malmberg (1962-2001) who surprisingly for many of his friends died unexpectedly this year after a long illness. Especially for the younger generation of European integration historians Mikael's death is a very big loss, not only for professional but also for personal reasons: He was a very kind and pleasant colleague, cooperative and stimulating for everybody. This issue shall be dedicated to Mikael. We'll never forget you!



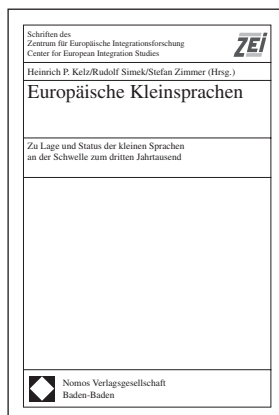
Europäische Kleinsprachen

Lage und Status der kleinen europäischen Sprachen werden deutlich von dem derzeitigen innereuropäischen und weltweiten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel beeinflusst. Sie bilden einen wesentlichen Teil des europäischen kulturellen Erbes.

Zur Untersuchung dieses Wandels fand am 16. und 17. Juni 2000 im Zentrum für Europäische Integrationsstudien der Universität Bonn ein Kolloquium statt, dessen Akten hiermit vorgelegt werden. Die Beiträge sind für alle an kulturhistorischen und sprachpolitischen Fragen Interessierte bestimmt.

Aus dem Inhalt: Die europäischen Kleinsprachen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert • Linguistisches zur Zukunft der »Kleinen Sprachen« in Europa • Überblick über die Geschichte und Entwicklung des Schottisch-Gälischen • Die sowjetische Sprachenpolitik und deren Folgen im heutigen Lettland • Sprachplanung in Südostasien • The Welsh language in the twenty-first century • Luxemburgisch – die Nationalsprache des Großherzogtums auf Identitätssuche • Irish – a Celtic language in the new Europe • Die aktuelle Sprachsituation der Sorben • Die skandinavischen Sprachen und ihre Vermittlung

Heinrich P. Kelz ist Professor für Phonetik, Rudolf Simek ist Professor für Ältere Germanistik, Stefan Zimmer Professor für Vergleichende Indogermanische Sprachwissenschaft an der Universität Bonn.



Heinrich P. Kelz/Rudolf Simek/
Stefan Zimmer (Hrsg.)

Europäische Kleinsprachen

Zu Lage und Status der kleinen Sprachen
an der Schwelle zum dritten Jahrtausend

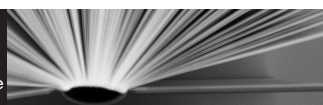
2001, 180 S., geb.,
68,- DM, 60,- sFr,
ISBN 3-7890-7509-4

(Schriften des Zentrum für Europäische
Integrationsforschung (ZEI), Bd. 45)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de



Culturally Embedded and Path-Dependent: Peripheral Alternatives to ECSC/EEC “core Europe” since 1945

Wolfram Kaiser

Intergovernmentalist explanations of European integration argue that the integration process is essentially driven by “national interests” which are negotiated by the governments of the member states. These studies focus on state interaction and the relative power of states participating in negotiations which allegedly determines bargaining outcomes inside the European Union (EU). Such “national interests” can concern security issues and other questions. However, liberal intergovernmentalism has strongly emphasised the mainly economic nature of those interests that matter in EU negotiations, and their domestic formation as a result of economic interest group pressures.¹ The same is essentially true for comparable studies of the integration process by economic historians.² In contrast, constructivists emphasise non-material conceptions of state power and influence. As a result, they study the role of “soft” factors such as historical orientations, identity and ideology and their impact on interest formation and national preferences, showing that decision-making processes are culturally embedded and that the resulting policy choices are path-dependent.³

* I would like to thank T. ANGERER, M. GEHLER, M. af MALMBORG (†), R. MAURHOFER and T.B. OLESEN for their helpful comments on an earlier version of this article.

I would like to dedicate this article to Mikael af Malmberg, a dear colleague and friend, who was unfailing in his gentleness and modesty, two very rare qualities in the academic rat-race.

1. A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, London, 1999; idem., *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy 1958-1970* (Part 1), in: *Journal of Cold War Studies* 2/2(2000), pp.3-43; idem., *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy 1958-1970* (Part 2), in: *Journal of Cold War Studies* 2/3(2000), pp.4-68. For criticisms of the highly selective and manipulative use of sources and existing historical literature in Moravcsik's theory-driven works see, also in issue 2/3(2000) of the *Journal of Cold War Studies*, J. VANKE, *Reconstructing De Gaulle*, pp.87-100 and M. TRACHTENBERG, *De Gaulle, Moravcsik, and Europe*, pp.101-116. Despite being sympathetic to Moravcsik's general approach, A.S. MILWARD, *A Comment on the Article by Andrew Moravcsik*, pp.77-80 also hints at the unsound use of source material and argues that he goes too far in reducing de Gaulle's motives to commercial ones, especially in relation to the President's policy on British EEC entry. For a theoretical criticism of Moravcsik's approach see, for example, W. MERKEL, *Die Europäische Integration und das Elend der Theorie*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25/2(1999), pp.302-338, 313-315.
2. Most importantly, of course, A.S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, 1992; (with F.M.B. LYNCH / R. RANIERI / F. ROMERO / V. SØRENSEN), *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945-1992*, London, 1993; *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London, 1984.
3. For a brief theoretical and bibliographical introduction see B. ROSAMUND, *Theories of European Integration*, London, 2000, pp.171-174. See also in relation to constitutional policy inside the EU, W. WAGNER, *Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40/3(1999), pp.415-441, and in respect to the Nordic countries, C. INGEBRITSEN and S. LARSON, *Interest and Identity. Finland, Norway and European Union*, in: *Cooperation and Conflict*, 32/2(1997), pp.207-222.

I hope to show that it is indeed crucial to evaluate such “soft” factors to explain the origins and evolution of peripheral conceptualisations of Europe in the post-war period as alternatives to the “core Europe” of the European Coal and Steel Community (ECSC), founded in 1951-52, and the European Economic Community (EEC), founded in 1957-58.⁴ These factors alone do not explain concrete policy outcomes of negotiations inside the EU, but they did narrow the range of possible policy choices of democratically elected governments concerning membership in “core Europe” organisations or alternative cooperation structures, especially the European Free Trade Association (EFTA). They could also be used by them to rationalise their decisions, especially the self-exclusion from the integration core, and to exclude certain options as incompatible with national traditions and identities and thus politically illegitimate.⁵ Although it would be essential to examine also the importance of such alternative conceptualisations for public opinion, I will largely concentrate in this article on the auto-stereotypes of political elites, their images of “the other” in the form of the ECSC/EEC “core Europe” and their use to advance particular ideological and foreign policy agendas which were often contested domestically.

Alternative conceptualisations of “Europe” and the role of the respective nation state within it were largely defined from the early 1950s in delimitation to the ECSC/EEC. Soon after they were founded, the “core Europe” organisations became a focal point of the debate in Western Europe about economic and political cooperation and integration, despite the established wider West European framework of the OEEC and the Council of Europe. Alternative conceptualisations criti-

4. The emergence of this “core Europe” and its identity is still too often taken for granted, and much research remains to be done on the Community-building process among the Six in the late 1940s and the 1950s. For some ideas on the dominant Christian Democrat contribution to the intellectual foundation of this “core Europe” see M. GEHLER and W. KAISER, *Transnationalism and early European integration: The Nouvelles Equipes Internationales and the Geneva Circle 1947-57*, in: *The Historical Journal*, 44/3(2001), pp. 773-798; W. KAISER, *Deutschland exkulpieren und Europa aufbauen: Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten in den Nouvelles Equipes Internationales 1947-1965*, in: M. GEHLER, W. KAISER and H. WOHNOUT (eds.), *Christdemokratie in Europa im 20. Jahrhundert / Christian Democracy in Twentieth Century Europe / La Démocratie Chrétienne en Europe au XXe siècle*, Vienna-Cologne-Weimar, 2001, pp.695-719; idem., ‘L’ennemi héréditaire, c’est l’Angleterre’: *Les démocrates-chrétiens français et allemands face aux questions institutionnelles (1947-1963)*, in: M.-T. BITSCH (ed.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Brussels, 2001, pp. 307-323. Few attempts have been made so far to analyse the dominant perceptions of the non-Six among ECSC/EEC decision-makers and bureaucrats. According to the French ambassador to Sweden, de la Chauvinière, for example, Sweden and Switzerland were described in “core Europe” institutions as “les nations SS” in the early 1960s for their alleged failure to understand the European integration project. Quoted in M. af MALMBORG, *Gaullism in the North? Sweden, Finland and the EEC in the 1960s*, in: W. LOTH (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, 2001, pp.489-508.

5. On the exclusivity of the ECSC/EEC “core Europe” and the self-exclusion of peripheral European states in the post-war integration process see the important conceptual remarks in T. ANGERER, *Exklusivität und Selbstausschliessung: Integrationsgeschichtliche Überlegungen zur Erweiterungsfrage am Beispiel Frankreichs und Österreichs*, in: *Revue d’Europe Centrale*, VI/1(1998), pp.25-54, 25-36.

cally evaluated what these organisations supposedly represented in terms of tradition and ideology. An Italian Christian Democrat would have regarded them as a progressive force, guaranteeing peace in Western Europe, helping to roll back communism within Italy and in Europe and facilitating social reform and regional development. A Swedish Social Democrat, however, could come to the opposite conclusion that the formation of such a "core Europe" intensified the confrontation between East and West and was thus detrimental to global stability and peace, and that it represented "foreign" regressive traditions of Catholicism and conservatism. Such images of the ECSC/EEC could affirm self-perceptions, influence alternative conceptualisations and inform and confirm policy choices.

Research on the history of European integration initially concentrated on the formation of the ECSC/EEC and the policies of its founding member states. Instigated by the subsequent enlargements of the EU, which intensified academic interest in the integration process in other countries, the early one-sided emphasis on "the Six" has now been corrected and to some extent even reversed.⁶ Important studies have been published which deal, for example, with the European policies of the neutrals⁷ and the OEEC peripherals, such as Spain.⁸ Two key avenues of integration research are still underdeveloped, however. One is the comparative study of the role of "soft" factors in the European policies of the "non-Six". The other is how their alternative conceptualisations of "Europe" related to the ECSC/EEC as a focal point of debate and European identity formation.⁹

I hope to contribute to the further study of these questions by suggesting a comparative typology of alternative conceptualisations or European identities after 1945, their origins and their evolution in an institutional setting which was different from the Community of the Six. The four principal types are the (post-) imperial (foreign policy) identity, the free trade identity, the superior democratic identity and the (socio-economic) progressive identity. They can be found in different combinations, depending on historical tradition, contemporary experience, party ideol-

6. This is particularly true for the great number of studies of British European policy in the 1950s and early 1960s. See, among others, W. KAISER, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-63*, London, 1999 [1996]; J. ELLISON, *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955-58*, London, 2000; in a bilateral British-German context: M.P.C. SCHAAD, *Bullying Bonn. Anglo-German Diplomacy on European Integration, 1955-61*, London, 2000; although mainly dealing with the EEC and the first British application, see also N.P. LUDLOW, *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, 1997.

7. For a comparative analysis of the European policies of the neutrals see M. GEHLER and R. STEININGER (eds.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995 / The Neutrals and European Integration 1945-1995*, Vienna, 2000.

8. F. GUIRAO, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57*, London, 1998. Spain only became a member of the OEEC in 1959, however.

9. For a helpful introduction to sociological identity concepts and European integration history see also W. LOTH, *Regionale, nationale und europäische Identität. Überlegungen zum Wandel europäischer Staatlichkeit*, in: W. LOTH and J. OSTERHAMMEL (eds.), *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*, Munich, 2000, pp.357-369; English version: *Identity and Statehood in the Process of European Integration*, in: *Journal of European Integration History*, 6/1(2000), pp.19-31.

ogy and other factors. I will then go on to sketch the decline of these formerly distinctive alternatives since the late 1960s, as a result both of changes within the Community and of external factors, especially the fall of the iron curtain and the impact of globalisation pressures. In doing so, I will limit my observations to the founding member states of EFTA – with the exception of Portugal¹⁰ – because they were all economically developed democracies throughout the post-war period and also shared a distinctive institutional experience which was different from that of the ECSC/EEC countries.¹¹

(Post-) Imperial identity

The first two types of alternative identity have both to do with the external relationships of peripheral countries and their dominant conceptualisation of an ideal (West) European and international order. The (post-) imperial (foreign policy) identity concerns the self-perception and political positioning of a country in (West) European and international relations. This is characterised by a strong claim, which is largely a reflex of historical experience, to the political leadership either of Europe as a whole, as in the British case, or of a certain region within it. In its most un-reflected form, it was best expressed by the Labour foreign minister George Brown when he informed Willy Brandt, the German Social Democrat leader and foreign minister, of the forthcoming British EEC application in 1967.¹² Brown, who unlike Prime Minister Harold Wilson was a convinced “pro-European”, told Brandt: “Willy, let us in [the EEC] and we will take the lead”.¹³

In the British case the (colonial) imperial identity was informed by the collective experience and memory of at least two centuries of dependent relationships between states and peoples in international politics in which Britain played the dominant role. It was the centre of a world empire. It not only dominated this empire economically, politically and militarily, but also exported to the colonies and Dominions its formal institutions – the Crown, parliament and laws – as well as its informal institutions – from public schools to cricket. Adapted by indigenous elites largely educated in Britain, these exported structures often persisted beyond independence, for example in the striking case of India. Not only was decolonisation not followed by a complete rejection of British (political) culture, the British elites

10. Austria, Denmark, Great Britain, Norway, Sweden, Switzerland.

11. Such a scope, focusing on centre-periphery tensions in post-war Western Europe, also helps to avoid an excessive emphasis on differences between the European policies and identities of large and small states. See also the interesting conceptual remarks, comparing Britain and Denmark, in N. PARKER, *Marginal Manœuvres: Danish and British Postures in Europe*, in: B. HEURLIN and H. MOURITZEN (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, Copenhagen, 2000, pp.31-60.

12. On the motivations behind the second British EEC application see W. KAISER, *Party Games: The British EEC applications of 1961 and 1967*, in: R. BROAD and V. PRESTON (eds.), *Moored to the Continent? Britain and European Integration*, London, 2001, pp.55-78.

13. Quoted in W. BRANDT, *Erinnerungen*, Frankfurt, 1989, p.453.

also perceived it as a process managed by them and largely under their control – unlike in the comparable French case.¹⁴

Within Europe, Britain followed its traditional balance of power policy. This policy was chiefly informed by the idea that continental European politics was controlled by the large powers, and that it was Britain's mission as a semi-detached ultimate arbiter to sustain the balance between them. Crucially, the balance of power policy was always more concerned with the mechanics of European politics than with its ideological content. This is reflected in the British decision to go to war in 1914 as well as in the policy of appeasement towards Nazi Germany during the 1930s. In other words, the British political elite took for granted a special British role in Europe as a world power, a view strengthened by the experience of the Second World War. Yet, it never had any clear idea as to how Europe should develop.

The (colonial) imperial experience mainly had three effects. The first is that the British political elite felt more comfortable in dependent relationships. This partially explains their continued political orientation towards the Commonwealth until the critical reaction of most Commonwealth states to the Suez war in 1956 and to the British government's support for the continued membership of South Africa in the organisation in 1960-61, despite its Apartheid regime. David Eccles, then Minister of Education in the Eden government, wrote in August 1956: "The English want to join a show which they can run".¹⁵ If they could no longer "run" the Commonwealth "show", they could at least "take the lead" in Western Europe. This was a Europe that was preferably as little institutionalised as possible to facilitate the continuation of the traditional balance of power policy with changing national alliances in order to avoid the domination of (Western) Europe by another state or group of states. This preference becomes especially clear in Macmillan's European policy. His fear of a continental "core Europe" and its effects on Britain's international role was

"influenced more by memories of an Imperial Britain destined to deal with a German threat, similar to the one of 1914 or of 1939, than by contemporary evidence of British strength or German ambition".¹⁶

Their (post-) imperial identity also explains the enormous difficulty British policy-makers have experienced in the post-war period with accepting and adapting to the formal equality of states in EFTA and then, from 1973, in the EC. Arguably, the most important difference between EFTA and the EEC was not that one was intergovernmental and the other supranational. After all, the EEC effectively, although not *de jure*, did not move to majority voting at stage three of the integration process in 1965-66 as a result

14. Cf. W.R. LOUIS and R. ROBINSON, *The Imperialism of Decolonization*, in: *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 22/3(1994), pp.462-511.

15. 23 August 1956, Public Record Office (PRO) CAB 134/1231/68.

16. A. VARSORI, *Is Britain Part of Europe? The Myth of British 'Difference'*, in: C. BUFFET and B. HEUSER (eds.), *Haunted by History. Myths in International Relations*, Providence/Oxford, 1998, pp.135-156, 148. See also W. KAISER, *Against Napoleon and Hitler: Background Influences on British Diplomacy*, in: W. KAISER and G. STAERCK (eds.), *British Foreign Policy, 1955-64. Contracting Options*, London, 2000, pp.110-131.

of the so-called Luxembourg compromise. Instead, the crucial difference was that EFTA was a kind of European Commonwealth: an unbalanced organisation in the sense that it was completely dominated by one great power, Britain. Its hegemony became particularly clear during the so-called surcharge crisis in 1964-65, EFTA's equivalent of the "empty chair" crisis inside the EEC.¹⁷

The second effect of the imperial experience was a lack of ideas as to how Europe should develop. The traditional concern about the mechanics of the balance of power resulted in an obsessive preoccupation with out-manoeuvring de Gaulle, with preventing German hegemony after its unification – the guiding idea of Margaret Thatcher's policy in 1989-90¹⁸ – or with extending the bilateral Franco-German partnership to include Britain, which often has been devoid of political content. The third effect, finally, is a strong aversion to the import of foreign institutional arrangements. Yet European integration is mainly about the transfer of institutional arrangements, either through the institutionalised channels of common policies or through close political interaction and exchange. This also explains the wide-spread British aversion to new "foreign" policies, such as the Euro, until it appears inevitable to adopt them.

Traces of the (post-) imperial identity can also be found in two other peripheral countries, Sweden and Austria, although with different effects on the dominant conceptualisations of Europe. Sweden had ceased to be a great power in 1814 at the very latest, but its imperial experience only ended with the full sovereignty of Norway in 1905. Within the Habsburg Monarchy, the German speaking population had played a politically and culturally dominant role and after the dissolution of the Empire in 1918, first sought its inclusion into an alternative empire, the German Reich, which the Entente powers, however, forbade.¹⁹ Many of them then experienced a second loss of Empire, when the German Reich (with Austria incorporated since 1938) collapsed in 1945.²⁰

In Sweden and Austria the imperial experience stimulated the search for regional informal or institutionalised arrangements in which they could play a leading or even dominant role, enhancing their foreign policy status and thus compensating for the loss of great power status. This is true for the strong Swedish support, al-

17. Cf. W. KAISER, *The Successes and Limits of Industrial Market Integration: The European Free Trade Association 1963-1969*, in: W. LOTH, *Crises and Compromises*, op.cit., pp.371-390.

18. M. THATCHER, *The Downing Street Years*, London 1993, 790-799. See also J. ELVERT, *Im Schatten der Europa-Politik: britische Deutschland-Vorstellungen nach der Wiedervereinigung*, in: *Aussenpolitik*, 48/4(1997), pp.346-356.

19. On the post-imperial Austrian identity after Versailles/Trianon see K. von KLEMPERER, *Das nachimperial Österreich, 1918-1938: Politik und Geist*, in: H. LUTZ and H. RUMPLER (eds.), *Österreich und die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert. Probleme der politisch-staatlichen und soziokulturellen Differenzierung im deutschen Mitteleuropa*, Vienna, 1982, pp.300-317.

20. For an intelligent discussion (although perhaps under-estimating somewhat the support of many Austrians for the "Third Reich") of this dual loss of Empire in a *long durée* perspective, see T. ANGERER, *De l'Autriche germanique à l'Autriche européenne? Identités nationales et internationales de l'Autriche depuis 1918*, in: G. TRAUSCH (ed.), *La place et le rôle des petits pays en Europe au XXe siècle*, Brussels, 2001 - forthcoming.

ready in the nineteenth century, for the idea of Norden, that is, the cultural and ultimately, economic and political union of the Nordic countries, and for the creation of a Nordic customs union after 1945.²¹ It also largely explains Austrian Mitteleuropa concepts in the interwar period²² as well as after the Second World War²³ envisaging a regional cooperation or association of states in the Danube region which was roughly identical with the former Habsburg Empire. During the 1980s, such proposals, like the Busek initiative, were mostly concerned with fostering transnational societal and cultural contacts,²⁴ until the breakdown of the Warsaw Pact made closer political cooperation feasible, although this was quickly superseded by the new EU orientation of both Austria and its Central European neighbours. Crucially, both concepts for such regional cooperation in Europe were incompatible during the Cold War with the full participation of Sweden or Austria in an enlarged "core Europe" which would have excluded Finland and all of Austria's neighbours in Central Europe.

The second effect of the (post-) imperial identity on Swedish and Austrian conceptualisations of Europe after 1945 concerns the re-interpretation of their neutrality status by the two post-traditionalist Social Democrat leaders Olof Palme and Bruno Kreisky. Swedish neutrality was originally a pragmatic policy choice.²⁵ As is now well known, Sweden actually co-operated very closely with NATO during the Cold War and was de facto "semi-aligned".²⁶ In the case of Austria, the adoption of neutrality proved necessary in 1955 to regain its full sovereignty.²⁷ But Palme and Kreisky were keen to pursue

21. On the relationship between Norden and Europe see C. SILVA, *An Introduction to Sweden and European Integration 1947-1957*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.276-308, 286. For Swedish European policy after 1945 see M. af MALMBORG, *Den Ståndaktiga Nationalstaten. Sverige och den Västeuropeiska Integrationen 1945-1959*, Lund, 1994. For the Nordic market negotiations see still B. STRÄTH, *Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation. The Nordic Industrial Federations and the Nordic Customs Union negotiations 1947-1959*, Kungälv, 1978.
22. See the relevant contributions in R.G. PLASCHKA, H. HASELSTEINER, A. SUPPAN, A.M. DRABEK and B. ZAAR (eds.), *Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Vienna, 1995. The same is true for Coudenhove-Kalergi and his Paneuropa movement, according to M. GEHLER, *Richard Coudenhove-Kalergi, Paneuropa und Österreich 1923-1972*, in: H. WOHNOUT (ed.), *Demokratie und Geschichte. Jahrbuch des Karl von Vogelsang-Instituts*, Vienna, 1998, pp.143-193, 183. On the closely related question of German Mitteleuropa concepts during the Weimar Republic and the so-called Third Reich see J. ELVERT, *Mitteleuropa! Deutsche Pläne zur europäischen Neuordnung 1918-1945*, Stuttgart, 1999.
23. V. MARJANOVIĆ, *Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945-1995*, Frankfurt, 1998.
24. Ibid., pp.101-125.
25. By way of introduction, see M. af MALMBORG, *Neutrality and State-Building in Sweden*, London, 2001; K. WAHLBÄCK, *The Roots of Swedish Neutrality*, Stockholm, 1986.
26. A.-S. DAHL [NILSSON], *The Myth of Swedish Neutrality*, in: C. BUFFET and B. HEUSER, *Haunted by History*, op.cit., pp.28-40, 40. See also the report of the government-appointed Commission on Neutrality Policy, *Had there been a War. Preparations for the reception of military assistance 1949-1969*, Stockholm, 1994.
27. For a traditional interpretation of the pre-history of Austrian neutrality by a prominent representative of the generation of Austrian historians who has regarded it as their mission to contribute to Austrian national identity building after 1945, see G. STOURZH, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, 4th edition, Vienna-Cologne-Graz, 1998.

an “active”, “global” neutrality policy which emphasised the potential of both countries to act as bridge-builders in international politics.²⁸ Palme saw Sweden at the core of a joint Scandinavian effort to help bridge the North-South divide. He often used violently anti-American rhetoric, for example comparing the Vietnam war with Treblinka and Guernica,²⁹ so that even the Communist Cuban dictator Fidel Castro praised him after his death as a “great fallen leader”.³⁰ Kreisky emphasised much more the Austrian role in mediating between East and West in the Cold War,³¹ an approach already reflected in his extremely cautious policy on the question of EEC association in the 1960s.³² During the period of détente in the 1970s, the Swedish and Austrian Social Democrats certainly used the greater room for manoeuvre for neutral states to maximise their international influence. In both cases, however, the “active” neutrality policy was also a Social Democrat expression of the (post-) imperial identity. It reflected a strong belief in a new “mission”: in foreign policy terms, to foster cooperation between North and South and to strengthen peace in Europe, and in ideological terms, to advance a “progressive” socio-economic agenda which was used to legitimise a special foreign policy role independent of the actual economic strength or military power of the two countries. Characteristically, Switzerland, the third EFTA neutral without imperial experiences or Social Democrat political dominance, did not even join the United Nations³³ and never developed any comparable ambitions.³⁴

28. For Sweden’s “active neutrality” policy see (with a summary in English), H. LÖDÉN, *För säkerhets skull. Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950-1975*, Stockholm, 1999 and, in a comparative perspective, B. LIE, M. af MALMBORG and S. WARD, *Small State Moralism in International Relations. Comparing Australasia and Scandinavia*, Sylff Working Paper, 5(1997). On Kreisky’s concept of a “global foreign policy” see P. LUIF, *Österreich zwischen den Blöcken. Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 11/2(1982), pp.209-220.
29. Quoted in A.-S. NILSSON (DAHL), *Swedish Foreign Policy in the Post-Palme Era*, in: *World Affairs*, 151/1(1988), pp.25-33, 26.
30. F. CASTRO, *An Internationalist Vision*, in: K.B. HADJOR (ed.), *New Perspectives in North-South Dialogue. Essays in Honour of Olof Palme*, London, 1990, pp.6-9, 6.
31. See, for the 1950s and 1960s, O. RATHKOLB, *Austria’s ‘Ostpolitik’ in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent?*, in: *Austrian History Yearbook*, XXVI(1995), pp.129-145.
32. On this point, see M. GEHLER and W. KAISER, *A Study in Ambivalence: Austria and European Integration 1945-95*, in: *Contemporary European History*, 6/1(1997), pp.75-99, 86-94.
33. P. HUG, *Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947*, in: G. KREIS (ed.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, 1943-1950*, Basel, 1996, pp.84-97. Hug generally tends to emphasise the role of a small economic and foreign policy elite in Switzerland in directing the course of Swiss foreign and European policy and in flexibly rationalising non-membership in the EU as well as the United Nations. See also P. HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit*, in: W. LEIMGRUBER and W. FISCHER (eds.), *“Goldene Jahre” – Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zurich, 1999, pp.59-100.
34. As an introduction to Swiss neutrality and European policy see L. GOETSCHEL, *Die Entwicklung der Neutralität und die Schweizer Integrationspolitik*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.359-388. M. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947-1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*, Zurich, 1999 shows the extent to which even Switzerland was *de facto* integrated into the Western defence strategy after the Second World War. See also M. MANTOVANI, *Another ‘Special Relationship’: The British-Swiss Early Cold War Co-ordination of Defence (1947-1953)*, in: *Diplomacy & Statecraft*, 10/1(1999), pp.127-146.

The Austrian neutrality policy is an interesting variant in so far as it also opened up new possibilities for creating and fostering a separate Austrian national identity. This was not a dominant motive in Sweden and Switzerland, which had been territorial states for a long time, had much more cohesive national identities and a well-established tradition of neutrality.³⁵ It is interesting that in the Austrian case, it was the Social Democrats, some of whom had actually supported the general aim of Austrian integration into Germany for some time even after its occupation by Hitler in 1938, who became the strongest supporters of a European policy which kept Austria as separate from West Germany as possible, despite its pronounced dependence on bilateral trade and German tourism. It could be argued that it was clearly in the Austrian economic interest to be associated with the EEC. This is also the main reason why the majority of the Christian Democrat Austrian People's Party favoured such a policy in the 1960s.³⁶ Kreisky, on the other hand, was prepared to accept some economic disadvantages, because non-participation in the ECSC/EEC and membership in EFTA provided new political opportunities for a revamped national identity based, among other elements, on the post-war Austrian foundation myth.³⁷ The evolution of Austrian national identity was thus closely related, particularly in the period from the mid-1960s to the mid-1980s, to an alternative conceptualisation of Europe and Austria's future place within it.

The influence of (post-) imperial identities was not exclusively relevant to the EFTA countries Britain, Sweden and Austria. These three countries, however, required a larger, less integrated construction than the ECSC/EEC "core Europe" with more freedom (in the British case) to forge changing national alliances and with opportunities (in the Swedish and Austrian cases) for closer regional cooperation arrangements in Northern and Central Europe.

35. If anything, Austria is comparable with the interesting case, but outside the scope of this article, of the Republic of Ireland. In the Irish case, neutrality, initially motivated by the aim of non-recognition of the intra-Irish border which would have been impossible to uphold inside NATO, also played an important role in fostering independence from Britain, although this became more quickly superseded than in Austria by the need to safeguard Irish agricultural interests by joining the EEC together with Britain. See M. FITZGERALD, *Irish Neutrality and European Integration 1960-1972*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.144-172; D. KEOGH, *Irish Neutrality and the First Application for Membership of the EEC, 1961-1963*, in: A. DEIGHTON and A.S. MILWARD (eds.), *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, 1999, pp.287-298.

36. On the Austrian policy of "going it alone" between 1963 and the Italian veto against Austrian EEC association of 1967 see R. STEININGER, *Österreichs 'Alleingang' nach Brüssel 1963-1969*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.577-644.

37. See in greater detail the contributions to G. BISCHOF and A. PELINKA (eds.), *Austrian Historical Memory & National Identity* (Contemporary Austrian Studies 5), New Brunswick-London, 1997, especially the chapters by H. UHL, *The Politics of Memory: Austria's Perception of the Second World War and the National Socialist Period*, pp.64-94; A. PELINKA, *Taboos and Self-Deception: The Second Republic's Reconstruction of History*, pp.95-102 and B. BAILER, *They Were All Victims: The Selective Treatment of the Consequences of National Socialism*, pp.103-115.

Free trade identity

The free trade identity is the second type of alternative conceptualisation of Europe. This was shared especially by the low tariff trading countries Sweden and Switzerland and by Britain. When EFTA was created in 1959-60, the free trade identity had already largely been pre-structured by the OEEC experience. In the early 1950s, Sweden and Switzerland had quickly tried to establish a liberal trading regime for Western Europe. In the Swedish case, this was to go beyond the liberalisation of import quotas to include intra-European tariff cuts.³⁸ Yet their initiatives had been thwarted by protectionist interests, not least in high-tariff continental European countries like France and Italy, as well as by British insistence that tariffs should be reduced further, but only globally within the GATT. The free trade identity mainly required that Western Europe was not sub-divided into competing economic blocs because this could strengthen protectionist forces, lead to new trade barriers and result in an inefficient allocation of capital. Moreover, it could lead to a political split in Western Europe with possibly negative consequences for the cohesion of the “West” in the Cold War, a fear the British government emphasized after the creation of the EEC in 1957-58. Consequently, Western Europe should form one economic area, preferably in the inclusive form of a free trade area with the lowest degree of institutionalisation for it to be acceptable to all neutrals. Hence the basically very positive reception of the British Plan G for such a wider (industrial) free trade area in 1956-57 to counter the threat of the formation of an exclusive economic grouping among the Six.³⁹

EFTA played a significant role in fostering the free trade identity during the 1960s. EFTA's decision in 1959 in favour of global quotas, its strong support for the American Trade Expansion Act with its aim of a 50 per cent across-the-board tariff reduction and the decision of the majority of EFTA states to withhold as long as possible the submission of exemption lists in the Kennedy Round of the GATT were all used to underline what Niels Verner Skak-Nielsen, the Danish EFTA ambassador, called the “liberal and outward-looking character” of EFTA in 1963.⁴⁰ The idea of EFTA as an outward-looking free trade community of states was widely shared within the organisation and a key element in EFTA's public relations policy in the member states and in third countries, especially in the US.⁴¹ It has re-

38. Swiss scepticism concerning intra-European tariff cuts is explained in R. MAURHOFER, *Die Suche nach dem kleinsten Übel. Die Schweiz und die europäische Integration der fünfziger Jahre unter besonderer Berücksichtigung Großbritanniens*, Ph.D., University of St. Gallen, St. Gallen, 2000. The Swiss economy also had a very illiberal cartel structure which was only really broken up with the (Swiss) internal market legislation of 1995.

39. See also J. ELLISON, *Threatening Europe*, op.cit.. The complete exclusion of agriculture from such a trade arrangement as originally envisaged by the British government was, however, generally rejected.

40. 21st Council Meeting, 25 June 1963, EFTA Archives, EFTA/C.SR 21/63.

41. See, for example, “Council Charts Tariff Cuts, Trade Expansion”, in: *EFTA Reporter* 65, 26 February 1963; “EFTA-US Friendship Stressed”, in: *EFTA Reporter* 69, 9 April 1963. See also W. KAISER, *A Better Europe? EFTA, the EFTA Secretariat, and the European Identities of the “Outer Seven”*, 1958-72, in: M.-T. BITSCH, W. LOTH and R. POIDEVIN (eds.), *Institutions européennes et identités européennes*, Brussels, 1998, pp.165-184.

mained so strong that the small EFTA with only four remaining member states⁴² dominated by Switzerland regards it as its main "mission" at the turn of the century to act as a "tin-opener" in global trade politics, inducing the main players, the EU and the USA, to lower their trade barriers.⁴³

The EEC provided a useful counter-image for EFTA free traders after its creation which only served to sharpen the peripheral free trade identity. Initially, the EEC could be represented as little more than an extension of traditional French protectionism to the new post-war "core Europe". One indicator of such a protectionist tendency seemed to be the EEC's decision in favour of common external tariffs which were only just compatible with the GATT rules and would force the low-tariff countries Belgium and the Netherlands and also West Germany to raise their tariffs substantially in several sectors. In contrast, EFTA would allow its low-tariff member states to continue their national policy which could induce others to follow their lead and to lower their own external tariffs, leading to an overall reduction of tariff levels.

Another important indicator of protectionist tendencies in the "core Europe" was the EEC's decision in favour of a Common Agricultural Policy (CAP) and the way in which it was developed into a comprehensive and severely protectionist policy instrument during the 1960s.⁴⁴ It drew much aggressive criticism from EFTA enthusiasts on the political left and right. The negative image of the EEC as a regressive factor in trade liberalisation on an all-European and global level was of course strengthened by the initial opposition of some leading politicians inside the EEC, especially the German economics minister Ludwig Erhard, to an exclusive "core Europe" and their shared preference for an all-European solution in the form of a free trade area, first instead of the EEC and then at least as a roof over it.⁴⁵

The reality behind the free trade rhetoric was of course more complicated. Sweden and Switzerland had particularly low tariffs. Norway and Denmark also had relatively low tariffs. Yet, Britain and Austria were high-tariff countries in the early post-war period. British industry also enjoyed the remaining Commonwealth preferences which had been established in 1932 in place of the traditional free trade policy which Britain had followed since 1846. Moreover, while some EFTA countries, especially Britain and Switzerland, were net food importers and Denmark was a competitive agricultural export country, most EFTA states had protectionist national agricultural policies, and Brit-

42. Switzerland, Liechtenstein, Norway, Iceland.

43. Interview with Robin Tickle, EFTA secretariat, Geneva, 15 July 1997. EFTA celebrated its 40th birthday in Geneva on 1 May 2000. *EFTA get-together*, in: *Financial Times*, 1 May 2000.

44. See, with further information on CAP-related literature, G. HENDRIKS, *The Creation of the Common Agricultural Policy*, in: A. DEIGHTON and A.S. MILWARD, *Widening, Deepening and Acceleration*, op.cit., pp.139-150.

45. Cf. D. KOERFER, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart, 1987; H.J. KÜSTERS, *Zollunion oder Freihandelszone? Zur Kontroverse über die Handelspolitik Westeuropas in den fünfziger Jahren*, in: H. BERDING (ed.), *Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen, 1984, pp.295-308. As an example of the perception of Erhard as a "bridge-builder" between the EEC and EFTA, see the Austrian case: M. GEHLER, *Zwischen Supranationalität und Gaullismus. Österreich und die europäische Integration 1957-1963*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.497-576, 511.

ain's first EEC application in part actually reflected a desire to de-liberalise its food imports from the Commonwealth through participation in the evolving CAP.⁴⁶ Nonetheless, the free trade identity initially remained an important element in alternative peripheral conceptualisations of "Europe", especially when it was combined with other elements. An open domestic market, for example, could also be represented as an important contribution to overcoming the North-South divide.

Superior democratic identity

The third and fourth types of identity relate to alternative conceptualisations of the internal organisation of the nation state and of Europe as a whole. The third type could be described as the superior democratic identity. Apart from the British notion of individual freedoms and parliamentary sovereignty,⁴⁷ this comes in two main versions: the Swiss (our peasants know better) and the Scandinavian (our kings cycle and our men cook).

Swiss democratic identity is historically rooted. It is such a powerful limiting factor in European policy because the evolution of self-government in the Swiss case is very closely linked to national independence from large neighbouring powers – initially the Habsburgs and later France and Germany. The idea of self-government through direct democracy at the local and cantonal level is the dominant feature of the Swiss conception of democracy. It was so strong that the Liberals had to fight a civil war in 1847-8 against the Catholic cantons in order to achieve the transformation of Switzerland from a confederation of cantons into a federal state, albeit with an extremely weak centre. Swiss political consciousness is largely based on the traditions of direct democracy and a form of federalism with strong cantonal identities.⁴⁸ The idea of Switzerland as "the oldest democracy in the world" is a powerful mental construct which is not least rooted in collective memory, such as the Swiss foundation myth of the so-called Rütli oath of 1291. Supposedly Swiss virtues also became associated with this mental construct, such as love of freedom, a pronounced piety and a strong consciousness of local and national traditions.⁴⁹

Crucially, EFTA membership safeguarded the Swiss democratic identity in the most ideal way. The EEC was to move to majority voting; as a customs union it had

46. W. KAISER, *Using Europe*, op.cit., pp.140-142.

47. In relation to its consequences for British identity in the EU see, in a comparative perspective with France and Germany, H. SCHAUER, *Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Auffassungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10(1997), pp.3-13, 8-10.

48. H. BÜTLER, *Der europäische Aufbruch und die helvetische Identitätskrise*, in: *Europäische Rundschau*, 19/2(1991), pp.3-9; U. IM HOF, *Mythos Schweiz. Identität – Nation – Geschichte 1291-1991*, Zurich, 1991, pp.259-260.

49. G.P. MARCHAL and A. MATTIOLI, *Nationale Identität – allzu Bekanntes in neuem Licht*, in: G.P. MARCHAL and A. MATTIOLI (eds.), *Erfundene Schweiz. Konstruktionen nationaler Identität / La Suisse imaginée. Bricolages d'une identité nationale*, Zurich, 1992, pp.11-20, 11-12.

a common trade policy which the Swiss also regarded as incompatible with their neutrality status; and it had a *finalité politique* beyond the more immediate plans for economic integration. In contrast, EFTA was an intergovernmental organisation that was restricted to one policy area where the Swiss federal state has competence, namely foreign trade. In no way did EFTA intrude in the domestic constitutional set-up of its member states. It allowed the continuation of the ambivalent Swiss tradition of a quite international trade orientation combined with a high degree of political seclusion. This also explains why more representatives of the Swiss political and administrative elites than in other EFTA states were emotionally attached to the organisation. Hans Schaffner, the director of trade at the time of the creation of EFTA, is a case in point. As the Swiss democratic identity was about direct democracy at the local level, moreover, it was always clear that it could never be exported to a larger, more integrated Europe, practically excluding the option of participation in such organisations.⁵⁰

Despite a lively tradition of local government and peasant participation, Scandinavian democracies are primarily characterised by representative parliamentary government in a unitary state structure. This structure is the result of early territorial integration and nation-state development and was strengthened by the establishment of centralised welfare state policies in the 1960s and 1970s. After the Second World War, they represented a particular democratic identity that should also be very clearly distinguished from the British model of parliamentary sovereignty which, in a historical perspective, has been primarily concerned with the relationship between parliament and the Crown and not democratic government by the people.⁵¹ Historically, the Scandinavian democratic identity is based on the peaceful transition to parliamentary government and a bourgeois monarchy. It is also linked to the early extension of the franchise, the introduction of the vote for women and other political reforms. The Scandinavian political systems are also traditionally characterised, unlike the British model, by a high degree of transparency of the policy-making and administrative processes.⁵² More recently, the Scandinavian democratic identity has been enlarged, especially in Norway and Sweden, by the notion that they have developed a higher form of democratic government through a much better representation of women in politics.⁵³

50. M. ZBINDEN, *Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik*, in: T. COTTIER and A.R. KOPSE (eds.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen / L'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne: enjeux et conséquences*, Zurich, 1998, pp.213-269 argues rightly, it seems, that there has been a shift in the European debate in Switzerland from emphasising neutrality to rationalise non-membership in the EU, to the tradition of direct democracy. For a good introduction to the Swiss political system in English see W. LINDER, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, 1998.

51. See also the relevant chapters in P. CATTERALL, W. KAISER and U. WALTON-JORDAN (eds.), *Reforming the Constitution. Debates in Twentieth-Century Britain*, London, 2000.

52. M. MÖRNER, *The Swedish Model: Historical Perspectives*, in: *Scandinavian Journal of History*, 14(1989), pp.245-265.

53. The gender element in the Scandinavian superior democratic identity is of course a relatively late addition. Class and nationality were the key ordering principles for the workers' movement and Scandinavian Social Democracy from the 1930s to the 1960s.

In the case of Norway the democratic identity became closely linked to national – not local – self-government after its full independence in 1905. Here, EFTA was an equally ideal solution as in the Swiss case because it respected the constitutional integrity of the member states and had no ambition to develop some kind of supranational “union”.⁵⁴ In Great Britain, Switzerland and the Scandinavian countries, EFTA also comprised more states with a longer parliamentary and democratic tradition. Of the two remaining member states, Austria had been treated by the Allied Powers as the first victim of Nazi Germany and had been absolved from its active involvement in Nazi aggression and the holocaust, and Portugal could be portrayed as not much more than a semi-detached economic appendix to EFTA.

In contrast, the EEC had three supranational institutions with the Commission, the Parliament and the Court which could transform the decision-making process and compete with the domestic institutions of the member states which would no longer be the sole source of democratic legitimacy. In addition, two of the three larger EEC states had had fascist regimes until 1943-45 and the third, France, an anti-democratic nationalist government which had collaborated closely with Nazi Germany. In the 1950s, neither Italy nor France were particularly stable parliamentary democracies, and the prospects of the new West German democracy were widely seen as doubtful for the post-Adenauer period. Viewed from the outside, the democratic traditions and credentials of the Benelux countries did not count for much. In short, EFTA and its member states appeared to many to be more “democratic”.

Progressive identity

The fourth type, finally, is the socio-economic progressive identity with a conceptualisation of a Europe with an egalitarian social structure and comprehensive social security provisions, all of which regulated, however, at the nation state level. This idea was reflected in the Socialist British-Scandinavian leitmotif of EFTA and its member states as generally representing the more socially progressive and internationalist-minded Western Europe. In the immediate post-war period, the Labour Party's economic and social reforms in Britain, including nationalisation and the introduction of the National Health Service, were the most important points of reference for European supporters of such a socio-economic model. Indeed, the Labour Party saw itself as the “standard bearer of a bloodless Socialist revolution”,⁵⁵ developing a Socialist variant of the post-war British “superiority complex”⁵⁶ which helped to widen the gulf during 1948-51 with those continental European countries with strong Christian Democrat parties.

54. For the negative association of the term “union” in Norway with the previous bilateral unions with Sweden from 1814 to 1905 and with Denmark until 1814 see C. INGEBRITSEN and S. LARSON, *Interest and Identity*, op.cit., p.215.

55. A. VARSORI, *Is Britain Part of Europe?*, op.cit., p.140.

56. Ibid., p.138.

Although the Wilson governments during 1964-70 aspired to resume their post-war tradition, Britain's increasingly miserable economic and financial position severely limited the European appeal of this model during the 1960s. This also explains why the Scandinavian model of a controlled egalitarian welfare state played a dominant role in the evolution of the progressive identity in the 1960s. Since the 1930s this model had been characterised by Social Democratic political dominance, harmonisation of working class and agricultural interests as an important cornerstone of a new democratic policy consensus and emphasis on demand management of the economy.⁵⁷ Its intellectual foundations were partly laid in Denmark. It became more and more associated with Sweden, however, particularly outside Scandinavia, not least due to that country's greater industrial strength and wealth, the ideological linkage with neutrality policy and its international promulgation by Social Democrat politicians like Palme.

The Swedish folkhemmet idea originally introduced by the Conservatives in the early twentieth century, but re-interpreted by the Social Democrat leader Per Albin Hansson in the 1930s, of a caring state in which its citizens would feel safe and sheltered from market forces was given substance with more and more extensive social security provisions.⁵⁸ The spreading of this model resulted in a "tendency towards harmonisation of Nordic social policy, properly speaking social democratic policy", which increasingly became part of Nordic identity.⁵⁹ Ideologically, it was linked, especially by the younger generation of Social Democrats, with the programme for a progressive development policy to overcome the North-South conflict.⁶⁰ The Swedish-Scandinavian model seemed very cohesive, and it attracted many followers on the political Left, notably in Britain⁶¹ and Austria, but also outside EFTA, for example in West Germany.

EFTA provided a suitable framework of controlled economic competition limited by its geographical and economic disparity, without any danger of downward harmonisation of social security provisions as a result of severe price competition or common social policies on the lowest common denominator - two fears that the

57. V. SØRENSEN, *Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?*, in: T.B. OLESEN (ed.), *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, 1995, pp.40-61, 41.

58. O. RUIN, *Sozialdemokratische Partei SAP und Sozialstaat*, in: K. KRÜGER (ed.), *Schweden in Europa*, Hamburg, 1990, pp.113-127, 119-121.

59. H.-O. FRØLAND, *Advancing ambiguity: On Norway's application for EEC-membership in 1962*, in: S. DAHL (ed.), *National Interest and the EEC/EC/EU*, Oslo, 1999, pp.55-76, 69.

60. The idea of a "distinct and well-defined Scandinavian approach to the North-South issues" is expressed, for example, in G.H. BRUNDTLAND, *The Scandinavian Perspective on the North-South Dialogue*, in: K.B. HADJOR, *New Perspectives*, op.cit., pp.15-29, 17.

61. For examples of strong support for EFTA as a better ideological alternative to the EEC among British Socialists on the traditional Right and on the Left of the Labour Party see D. JAY, *Change and Fortune. A Political Record*, London, 1980, p.311 and D. HEALY, *The Time of My Life*, London, 1989, pp.209-211, 359. The militant left of the Labour Party, however, stuck to a programme of nationalisation (Clause 4) which was *not* a feature of the Scandinavian model. See also M. af MALMBORG, *Sweden's Third Way*, Paper presented at the conference *Is there a European Third Way?*, Centre for European Studies, St Antony's College, Oxford, 30 April 1999.

left-wing of the British and Scandinavian Socialist and Social Democrat parties associated with EEC integration. In that sense, EFTA as a European policy framework was seen as promoting Social Democrat values, especially social justice, through the association with like-minded states and the common interest to retain control of economic and social policy at the national level.⁶²

In contrast, many British and Scandinavian Social Democrats believed that the EEC stood for the three “Cs”: Catholicism, Christian Democracy or conservatism and capitalism, as it was apparently symbolised in different ways in the 1950s and 1960s by its two dominant political leaders, de Gaulle and Adenauer.⁶³ Socialists in the EFTA states developed this theme in different ways.⁶⁴ Thus, Niels Matthiasen, a Danish Social Democrat, argued against EEC membership, as Denmark would then become “the seventh country in a union dominated by the Catholic Church and right-wing political movements”.⁶⁵ The Swedish Social Democrat Tord Ekström insisted, for example, that it was

“through the traditional path of demonstrating egalitarian-political success in a sovereign Sweden that the working-class movement can best influence the outside world – including the European Community”.⁶⁶

The projection of the progressive identity of a more socially just Europe onto EFTA was always awkward. The Swedish-Scandinavian model could be much better employed as a common ideological denominator in Nordic political discourse and was a key element in the attraction of Norden as a possible alternative to “Europe”.⁶⁷ Here, even non-Socialist governments, when they were in power, however briefly, were attached to a large extent to the egalitarian societal concept. In contrast, “one nation” conservatism declined and the neo-liberal agenda became more influential in the British Tory party from the early 1970s, foreshadowing the

62. For the importance of international organisations as frameworks for value promotion see also, in the Danish context, P. HANSEN, *Die Formulierung der dänischen Europapolitik*, in: *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik*, 13(1973), pp.3-31, 7.

63. See also T.B. OLESEN, *Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000*, in: *Scandinavian Journal of History*, 25/1-2(2000), pp.147-168, 157 + 162-3.

64. For some examples see W. Kaiser, *A Better Europe?*, op.cit., p.180. With respect to Norway, K.E. ERIKSEN and H.Ø. PHARO, *The Common Market Issue in Norway, 1961-63*, in: R. GRIFFITHS and S. WARD (eds.), *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community 1961-1963*, London, 1996, pp.229-245, 234; H. Ø. PHARO, *The Norwegian Labour Party*, in: R. GRIFFITHS (ed.), *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950s*, Leiden–New York–Cologne, 1993, pp.201-220.

65. Quoted in J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European policies, 1945-1998*, in: *Contemporary European History*, 9/1(2000), pp.59-92, 66.

66. T. EKSTRÖM, *Sverige och jämlikhetspolitiken*, in: *Tiden*, 63/7(1971), p.409. On the ideological assessment of the EEC on the Swedish left in the 1960s see also M. af MALMBORG, *Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC 1956-1972*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.309-336.

67. This is discussed in the Danish context in J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative to Europe?*, op.cit., pp.63-66. See also B. STRÅTH, *Scandinavian Identity: A Mythical Reality*, in: N.A. SØRENSEN (ed.), *European Identities. Cultural Diversity and Integration in Europe since 1700*, Odense, 1995, pp.37-57.

fundamental ideological cleavage of the 1980s.⁶⁸ Switzerland, with its cartel structure and very limited social policies, looked much more like the EEC than the Scandinavian “model”. The historically and politically dominant Liberals in fact portrayed the EEC as a Socialist-inspired organisation for economic planning and state intervention.⁶⁹ Largely due to British insistence, moreover, EFTA included Portugal which was economically underdeveloped and not even a democracy.

Decline of alternative conceptualisations

The diversity of European identities and conceptualisations was so pronounced during the first twenty-five years after 1945 because European politics was highly charged ideologically. It was a period during which alternative options of socio-economic development could be clearly identified, from a liberal (social) market economy to corporatist structures inspired mainly by Catholic social thought and the Swedish-Scandinavian model with a high state quota and comprehensive social security provisions. The Cold War also required clear policy choices, both in terms of domestic governance and foreign policy. The creation of the ECSC/EEC “core Europe”, moreover, forced all peripheral West European countries – and especially the industrialised democratic EFTA states – to define alternative conceptualisations of Europe based on historical orientations, identities and dominant ideologies which differed in several respects from those of the Six.

The four types of peripheral identities discussed here were combined in different ways. Britain, for example, had a dominant (colonial) imperial and free trade identity and a strong affiliation to the Scandinavian progressive identity when the Labour Party was in power. The Scandinavian countries were clearly most cohesive in the sense that their particular democratic identity and the Social Democrat progressive identity overlapped and were dominant in all three countries, superseding divergences in other respects, especially between Danish and Norwegian NATO membership and Swedish neutrality. Since the 1970s, however, these peripheral identities have been undermined and the resulting alternative conceptualisations of Europe are no longer so important and influential.

(Post-) Imperial identity: British politicians and officials learned very quickly after EC accession in 1973 that there were severe limits to British leadership of

68. For the rise of neo-liberalism in the Conservative Party see also R. COCKETT, *Thinking the Unthinkable. Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*, London, 1994, especially chapters 6-8.

69. Not least under the influence of the neo-liberal economic teaching of Wilhelm Röpke at the University of Geneva who also had a great influence on Ludwig Erhard. For Röpke’s thinking on a “core Europe” customs union see, for example, *La Suisse et l’intégration européenne. Résumés des conférences dans le cadre d’une semaine d’études, du lundi 30 juin au vendredi 4 juillet 1958, à l’Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales à Genève*, Geneva, 1958, pp.9-11. See also H. STRANNER, *L’attitude de la Suisse en face de l’intégration politique et économique de l’Europe*, Thèse, University of Lausanne, Lausanne, 1959, p.94.

“Europe”, particularly when the country was economically and politically so weak, and that the traditional balance of power policy was not adequate for the complex institutional framework and political reality of the Community. It turned out that Britain was initially rather marginal to the integration process because of its weak economic situation, the continuing divisions in both larger parties about the desirability of membership, the importance of the Franco-German partnership in the Schmidt-Giscard era and for a number of other reasons.⁷⁰ At the same time, the British were unprepared for the massive import of “foreign” institutional arrangements, the *acquis communautaire*, which is crucial as a background to the stories in British tabloid newspapers about EU regulations for the bending of bananas and the size of condoms.

The British (post-) imperial identity has been massively undermined by EC/EU membership in another way, and that is through its effects on the British constitution and especially territorial politics.⁷¹ Integration in the EU means that there is no longer a clear economic case for retaining the British Union. Separate EC/EU membership actually offers distinctive political advantages in terms of an independent role in the EU decision-making process. This has been illustrated very well in recent years by the Irish example. European integration has also supported and facilitated the less far-reaching reform option of devolution, which has been implemented since 1997. The domestic pressures for decentralisation were strengthened within the EU by the concept of subsidiarity.⁷² Both in the traditions of Catholic social thought and continental European federalism, subsidiarity aims at decision-making at the most appropriate and usually the lowest possible level, although the concept is of course contested and has also been interpreted in a centralising sense. For England, devolution is paramount to the second end of Empire after decolonisation. Without an Empire, however, the (post-) imperial identity should decline further – inside Britain and vis-à-vis continental Europe.⁷³

The international environment for Swedish and Austrian (post-) imperial aspirations of regional leadership changed fundamentally when the iron curtain came down in 1989-90 and the Soviet Union fell apart in 1991. It soon became obvious that Finland (after initial caution until the Swedish EC application) and all of Austria's Central European neighbours were determined to join the EU as quickly as possible, so that in the medium-term, closer regional cooperation would only be possible inside an enlarged EU.⁷⁴ Moreover, explicit or implicit claims to a role of

70. See also W. KAISER, *Using Europe*, op.cit., chapter 7.

71. C. KNÜLL, *Staatlichkeit im Wandel: Großbritannien im Spannungsfeld nationaler Reformen und europäischer Integration*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36/4(1995), pp.655-680. See also, from a contemporary historical perspective, W. KAISER, *The Political Reform Debate in Britain since 1945: the European Dimension*, in: *Contemporary British History*, 12/1(1998), pp.48-76.

72. A. SCOTT, J. PETERSON and D. MILLAR, *Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 32/1(1994), pp.47-67.

73. See also K. ROBBINS, *Great Britain. Identities, Institutions and the Idea of Britishness*, London, 1997.

74. European integration could now also be presented as a vehicle for Nordic cooperation, but inside the EU. Cf. J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative to Europe?*, op.cit., p.70.

regional "spokesperson" are contested as a result of intra-regional historical frictions and often successful attempts by others to join an enlarged "core Europe" more quickly, such as in the case of Finnish participation in the Euro.⁷⁵ At the same time, the end of the Cold War also put an end to the more ambitious bridge-building aspirations of Palme and Kreisky,⁷⁶ although the long-term effects of the bridge-building ideology on the political mentality of the elites in Sweden and Austria made it much more difficult for them to adapt to Community politics after EU accession.⁷⁷ In the case of Sweden, it has been said that the role as a mediator never fitted Sweden very well because it is not really a small state and always had a close relationship with the rest of the Western industrialised world.⁷⁸ Critics of Swedish neutrality policy have argued that the country was really a "free rider on NATO generosity"⁷⁹ during the Cold War, and this would all the more be true for Austria which, unlike Sweden and Switzerland with defence budgets higher than those of many smaller NATO countries, never spent enough to have even a semi-credible defence force.⁸⁰

Free trade identity: Despite the EFTA rhetoric and attempts at constructing a separate identity during the 1960s, trade policy did not really divide EFTA in any fundamental sense from the ECSC/EEC "core Europe". Since then, two important developments have taken place. The first is the liberalisation of the French economy. Even de Gaulle's France was no longer that of Louis XIV, as the modernisation plan conceived by the liberal economist Jacques Rueff and the resulting transition to francs convertibility at the end of 1958 indicated.⁸¹ Since the Giscard period, the protectionist ideology has further declined. French support for the Internal Market

75. E. ANTOLA, *From the European Rim to the Core: the European Policy of Finland in the 1990s*, in: *Finnish Institute of International Affairs Yearbook 1999*, Helsinki, 1999, pp.5-10. In the Swedish-Finnish context see also, in a historical perspective, M. af MALMBORG, *Gaullism in the North?*, op.cit.; idem., *Geopolitik och kulturell konstruktion i Norden*, in: J.P. OLSEN and B.O. SVERDRUP (eds.), *Europeiseringen og nordisk samarbejd*, Oslo, 1998, pp.92-121. Also interesting, but outside the scope of this article, is the comparable Irish-British relationship and "core Europe".

76. For its effect on neutrality policy in Europe see, in a comparative perspective, M. GEHLER, *Quo vadis Neutralität? Zusammenfassende Überlegungen zu ihrer Geschichte und Rolle im europäischen Staatensystem sowie im Spannungsfeld der Integration*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.711-754, 747.

77. For Austria, see W. KAISER, *The Silent Revolution: Austria's Accession to the European Union*, in: G. BISCHOF and A. PELINKA, *Austrian Historical Memory*, op.cit., pp.135-162, 146-149.

78. S. TÄGIL, *Schweden und Europa. Kontakt und Isolierung in einer historischen Perspektive*, in: K. KRÜGER, *Schweden*, op.cit., pp.25-37, 34.

79. S. DAHL [NILSSON], *"The Myth"*, op.cit., p.40.

80. For a scathing criticism of Austrian neutrality policy at the time of the debate about EU accession see R. BURGER, *Vae neutris! – Determinanten der europäischen Integration in österreichischer Perspektive*, in: *Leviathan*, 22/3(1994), pp.353-366. For a more balanced view see, for example, H. SCHNEIDER, *Die österreichische Neutralität und die europäische Integration*, in: M. GEHLER and R. STEININGER, *Die Neutralen*, op.cit., pp.465-496.

81. In a European (economic) context see F.M.B. LYNCH, *De Gaulle's First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area*, in: *Contemporary European History*, 9/1(2000), pp.111-135. See also INSTITUT CHARLES DE GAULLE (ed.), 1958, *La Faillite ou le Miracle. Le plan de Gaulle – Rueff*, Paris, 1986.

Programme, which was the main economic incentive for Austria and Sweden to apply for EC/EU membership, is a case in point. France has also supported global trade liberalisation, especially in services.

Secondly, Europe's general interest in global trade liberalisation in industrial goods and services and external pressures from the efficient agricultural export countries, which are now better organised than previously in the Cairns Group, have made CAP reforms inevitable. The steep relative decline of the agricultural sector and of the rural population throughout Europe has facilitated the political implementation of these reforms. Selective protectionism persists in the old "core Europe", of course, whether it is opposition from Germany to liberalising steel imports from East-Central Europe or from France to more car imports from Asia or Hollywood films from the US. Yet the advantages for the member states of the enlarged EU, including the former EFTA states, of common bargaining in the GATT/WTO mean that these differences have been co-opted into the larger Europe and are now settled internally. As the political power and influence of the rest-EFTA is limited, they no longer result in conflicts between two rival blocs within Europe.

Democratic identity: The superior democratic identity of those countries not occupied during the Second World War – Britain, Switzerland and Sweden – has become less coherent internally and has lost much of its external attraction since the 1960s. The British political system came increasingly under attack within Britain, especially during the Thatcher period, for example for the uneven representation of parties and opinions as a result of the majority voting system and for the extreme secrecy of the policy-making process.⁸² Moreover, whether the British or, for that matter, the Swiss and Swedish democracies ever were superior, was of course always open to debate. Switzerland only introduced the vote for women at the federal level in 1971. The canton Appenzell was finally forced by the federal court to adopt it only in 1991. Critics of the comprehensive use of referenda have also argued that these give greater leverage to well-organised, radical minorities.⁸³ The more recent historical reconstruction of and public debate about the far-reaching cooperation of Switzerland and Sweden with Nazi Germany during the Second World War and of the collaboration of British citizens on the German-occupied islands Guernsey and Jersey⁸⁴ have relativized the imagined superiority of their peripheral democratic identities. It is also true that the patriotic concept of citizenship in Scandinavia is

82. See, for example, C. GRAHAM and T. PROSSER, *Waiving the Rules: the Constitution under Thatcherism*, Milton Keynes, 1988; J. JOWELL and D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 1985.

83. For a discussion of some of these constitutional issues see, in relation to a possible EU membership of Switzerland, E.R. WEIBEL and M. FELLER (eds.), *Schweizerische Identität und Europäische Integration. Elemente schweizerischer Identität: Hemmnisse oder Grundlagen für eine Annäherung an Europa?*, Bern–Stuttgart–Vienna, 1992, especially the chapters by A. AUER, *Die schweizerische Demokratie vor der Herausforderung europäischer Integrationsbestrebungen*, pp.153-164; W. KÄLIN, *EG und Grundrechte: Chance oder Gefahr für die individuellen Freiheiten?*, pp.165-178; K. HAILBRONNER, *Die Zukunft des Föderalismus angesichts der Europäischen Integrationsbewegung*, pp.179-195.

84. Cf. M. BUNTING, *The Model Occupation*, London, 1996.

linked with a form of integral nationalism, particularly in the case of Denmark and Norway, which is often typical of smaller, recently independent nation-states, for example in East-Central Europe, and directed against immigration as well as "foreign" influences on national traditions and institutions.⁸⁵

At the same time, the large "core Europe" democracies, especially France and (West) Germany, have proved much more stable than many in the EFTA countries anticipated in the 1950s. The marked decline of the Christian Democrats in the ECSC/EEC "core Europe" in the 1960s and the rise of the Social Democrats and Socialists from the election of Willy Brandt as West German chancellor in 1969 to that of François Mitterrand as French president in 1981 had a significant psychological effect on British Socialists and Scandinavian and Austrian Social Democrats, as did their much closer transnational cooperation in the 1970s. The role of Brandt, a former German refugee, first in Norway until 1940 and then in Sweden, for the changing Scandinavian perception of the "core Europe" is especially striking. In the case of Norway, for example, Brandt and his new Ostpolitik have been identified as the decisive catalyst for the breakthrough towards "trustful [bilateral] relations" at the end of the 1960s.⁸⁶ Only recently, the political "bonding" of the "progressive" "core Europe", as represented by Brandt, with Norden was symbolically celebrated with a Norwegian-German historical exhibition on Brandt's exile in Norway in the mayor's hall in Oslo, deliberately scheduled to coincide with the world history congress in August 2000.⁸⁷

Progressive identity: In its traditional Scandinavian form, the progressive identity no longer has much sex appeal. There are two main reasons for its decline. The first is that the counter-image of the EEC as representing the traditions of crude capitalism, conservatism and Catholicism deteriorated from the 1960s onwards. The second is the severe crisis of the Scandinavian welfare state model between the mid-1980s and the mid-1990s.⁸⁸

85. For this key phenomenon see, in the Danish context, U. ØSTERGAARD, *Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism*, in: H. BRANNER and M. KELSTRUP (eds.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense, 2000, pp.139-184, 144 + 172-176.

86. H.O. FRØLAND, *Deutsch-norwegische Beziehungen nach 1945. Wirtschaft und Sicherheitspolitik im Rahmen westlicher Kooperationsstrukturen*, in: J. SIMENSEN (ed.), *Deutschland – Norwegen. Die lange Geschichte*, Oslo, 1997, pp.198-213, 207. See also M. HALVORSEN, *Østpolitikken. Norske avspenningsbestrebelse 1962-1972*, Ph.D., University of Oslo, Oslo, 1998, p.119 and, in a wider Scandinavian context, J.-P. MOUSSON-LESTANG, *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*, Paris, 1990, pp.86 and 91. Brandt also played a leading role in the politics of the North-South conflict in the 1970s. See the co-called Brandt report: *Das Überleben sichern. Der Brandt-Report. Bericht der Nord-Süd-Kommission*, Frankfurt–Berlin–Vienna, 1981.

87. The bilingual exhibition "Willy Brandt und Norwegen" was organised jointly by the Willy Brandt-Archiv / Archiv der sozialen Demokratie of the Friedrich Ebert Foundation, Bonn, and the Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek, Oslo. It was opened on 24 May and closed on 10 August 2000, during the world history congress.

88. R. GEYER, C. INGEBRITSEN and J. MOSES (eds.), *Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?*, London, 1999; N. AYLOTT, *Swedish Social Democracy and European Integration. The people's home on the market*, Aldershot, 1999.

The transformation of the ECSC/EEC “core Europe” from the 1960s onwards consists of two main elements. The first is the change in economic policy in Western Europe. Neo-liberal and neo-corporatist economic concepts were initially dominant in most EEC countries after the war. Erhard essentially conceived the German social market economy in the neo-liberal tradition of Friedrich Hayek and Wilhelm Röpke. The state’s main role was to create an institutional environment which guaranteed free competition in the market. It had a subsidiary task only in making social provisions for those citizens who, through no fault of their own, could not make ends meet. “Market economy” was the noun, “social” merely an adjective which made the concept politically acceptable for the left-wing of the German Christian Democrats.⁸⁹ On the other hand, the Dutch model was neo-corporatist in its organisation of industrial relations and of the social security system. Neither system was a centralised, state-centred, Socialist economic system. These differences became much less distinct in the 1960s and 1970s, however, through the massive extension of welfare state provisions as well as the progressive Keynesianisation of economic policy in Western Europe. Demand management temporarily became the dominant ideology everywhere. In his presidential campaign in 1969 the Gaullist Georges Pompidou typically insisted that his France would be just “like Sweden, but with more sun”.⁹⁰

The second element in the change of the EEC from the 1960s was the transformation of the initially dominant Christian Democrat parties: the decline of the Catholic church and of the parties’ traditional social basis and the resulting search for a new programmatic profile to appeal to younger voters. Their transformation also resulted in a much less vicious anti-communism and greater openness towards détente initiatives strongly favoured by the Scandinavian countries. Western democracy and Soviet communism did not converge, as some had argued (and hoped for) in the debate in the 1960s started by the Dutch economist Jan Tinbergen; but the post-war Socialist and Christian Democrat visions for economic and social development and for a future international order did.

The decline of the three continental “Cs” destroyed the negative counter-image of the ECSC/EEC “core Europe”. The crisis of the Scandinavian welfare state model then undermined the peripheral progressive identity and limited its external appeal. The heavy structural problems of Sweden – the incarnation of the progressive identity – and the harsh economic and social reforms by the Social Democrats themselves in the 1990s showed the limits of the old Scandinavian model in the increasingly international institutional competition for economic success and, ultimately, social stability.⁹¹ It also suffered

89. A. NICHOLLS, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, 1994, especially chapters 6 and 7. See also the very critical biography of Erhard by V. HENTSCHEL, *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, Munich, 1996.

90. I. HÄGGLÖF, *Drömmen om Europa*, Stockholm, 1987, p.257, quoted in M. af MALMBORG, *Sweden’s Long Road*, op.cit., p.329.

91. See, in a comparative perspective, H. SCHWARTZ, *Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s*, in: *World Politics*, 46/4(1994), pp.527-555; J. SCHMID and R. NIKETTA (eds.), *Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich*, Marburg, 1998. For the effects of structural economic change on the (temporary) decline of Social Democracy in Europe see J. PONTUSSON, *Explaining the Decline of European Social Democracy: The Role of Structural Economic Change*, in: *World Politics*, 47/4(1995), pp.495-533.

from the decline of Sweden as a "moral superpower",⁹² not just as a result of the debate in the 1990s about its close cooperation with Nazi Germany. The revelations in recent years about the Swedish Social Democrat "population policy" with its enforced sterilisations until the early 1970s have demonstrated the inherently totalitarian tendencies of the "strong [folkhemmet] society" and its claim to the detailed regulation of the social lives of its citizens.⁹³

The clash in the past between socio-economic models is still reflected in national auto-stereotypes in Europe, and through its influence on national identities, can still inform policy decisions, not so much by governing elites, but certainly in referenda, as the importance of welfare state concerns in the Danish rejection of the Euro illustrated in the referendum in September 2000.⁹⁴ Yet, the search for a "third way" no longer divides Europe and Europeans in different ideological camps at the turn of the century.⁹⁵ The far-reaching de-politicisation of economic and social policy means that all countries and political tendencies accept the need for (further) structural changes to make Europe more competitive. The transnational learning process bridges to a large extent party political divides. German Christian Democrats have pointed to the successful reforms in the Netherlands, governed by a coalition of the Social Democrats and two liberal parties, and the British Labour government has tried to work as closely as possible on economic policy with Spain, governed by the Conservative People's Party and regional parties. At the same time, Europeans are largely united in their rejection of what they regard as the social excesses of the American model, and they are searching for new strategies to create social cohesion and stability.

92. A.-S. NILSSON [DAHL], *Den Moraliska Stormakten*, Stockholm, 1991.

93. With the greatest impact on the public debate in Sweden, expanding on articles previously published in *Dagens Nyheter*, M. ZAREMBA, *De rena och de andra: om tvångssteriliseringar, rashygien och arvsynd*, Stockholm, 1999. See also E. FRYKMAN, *The Cutting-Edge. A Sterilisation Campaign in Sweden*, in: B. STRÅTH and J. KAYE (eds.), *Enlightenment and genocide. Contradictions of Modernity*, Brussels, 2000, pp.213-242, and, in a comparative Nordic perspective, G. BROBERG and N. ROLL-HANSEN (eds.), *Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*, East Lansing/Mich., 1996. On German SPD policy and important general differences between Social Democrat and National Socialist eugenics see M. SCHWARTZ, *Sozialistische Eugenik. Eugenische Sozialtechnologien in Debatten und Politik der deutschen Sozialdemokratie 1890-1933*, Bonn, 1995.

94. See, for example, *Denmark's euro battle ends in a fog of words*, in: *The Independent*, 28 September 2000; Poul Nyrup Rasmussen: *Dänischer Regierungschef und Euro-Verfechter*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20 September 2000. This was already true for the previous Danish referenda on the Single European Act, the Maastricht Treaty and the Edinburgh Compromise. Cf. J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative to Europe?*, op.cit., pp.68-69.

95. Comparing the transformation of Socialist and Social Democrat parties in Western Europe and their "third way" ideas, see, for example, S. THOMSON, *The Social Democratic Dilemma. Ideology, Governance and Globalization*, London, 2000; H. KITSHELT, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, 1994.

Outlook

The typology of alternative European conceptualisations and identities developed in this article shows that the greatest cohesion clearly existed within Scandinavia and, up to a point, among the UNISCAN countries of Northern Europe, including Britain. They formed a kind of Northern “core Europe” which is also reflected in their policies in the OEEC and the Council of Europe in the late 1940s and early 1950s. Had EFTA only consisted of these four countries – and this was a serious option in 1958–59 –, the member states would not have experienced the same difficulties in defining their European identity and “mission” that they had as a result of the inclusion of Switzerland, Austria and, most importantly, Portugal. This also largely explains the fundamental problem political elites had in developing EFTA into a major instrument for strengthening their alternative conceptualisations and identities in delimitation to the ECSC/EEC “core Europe”.

At the turn of the century, alternative conceptualisations of “Europe” based on the peripheral identities continue to exist. Negative images of the old post-war “core Europe” persist, as the Danish, Swedish and British debates about participation in the Euro show. As a result of the subsequent EC/EU enlargements they can have very disruptive effects inside the larger Europe at the turn of the twenty-first century. But compared to the first twenty-five years after 1945, the period since the 1970s and especially since 1989–90 has seen the transformation of the ECSC/EEC “core Europe”, the decline of peripheral European identities and alternative conceptualisations of “Europe”, and a relatively high degree of ideology and identity convergence.⁹⁶ It appears that this general tendency is further strengthened at the turn of the century by the emergence of two new external federators after the collapse of the Soviet Union which in the longer term could also strengthen the allegiance of Europeans towards the EU.⁹⁷ They are globalisation and American hegemony.

The process of globalisation has two main consequences for the perception of “Europe” by the Europeans.⁹⁸ The first concerns global socio-economic competitiveness which is no longer defined exclusively or even primarily in national terms. The second consequence relates to the cultural dimension of global competition. In an age of globalisation intra-European cultural differences persist, but they look very much less significant when a European “third way” is discussed in comparison to the American economic system and way of life or the Asian “model” which was so much praised before the financial crisis of 1997–98.⁹⁹

96. This is at least true for Western Europe. The effects of Eastern enlargement with the likely introduction of new alternative conceptualizations of “Europe” in newly consolidated nation-states into the EU is of course a very important question, but outside the scope of this article.

97. For this concept see, with some key questions for future research on European integration history, A.S. MILWARD, *Allegiance. The Past and the Future*, in: *Journal of European Integration History*, 1/1(1995), pp.7–19.

98. As a general introduction, see J.A. SCHOLTE, *Globalization. A Critical Introduction*, London, 2000.

99. Some of the effects of globalisation on Europe are discussed in the contributions to R. AXTMANN (ed.), *Globalisation and Europe: Theoretical and Empirical Investigations*, London, 1998.

Secondly, George Bush's "new world order" appears to have meant little more than American economic, political and military hegemony which has already contributed to bringing Europeans together on many major questions concerning the future of their continent and the international order. The EU has always defined its economic interests in relation to the US, first in the GATT and now in the more comprehensive WTO. It has now begun to slowly develop its own defence identity because reliance on US leadership also means dependency on US policy concepts, in the Balkans and elsewhere. There are many other international questions, however, which indicate a greater European policy convergence and an emerging European identity in world politics. These issues include the permanent war times tribunal which the US still rejects, and international environmental politics, with the new American administration declaring the 1997 Kyoto Protocol to be politically dead in March 2001. In other words, conflicts between the EU and the US are not only about bananas, but also about values for the international system in the twenty-first century.¹⁰⁰

These general trends could contribute to a further decline of European identities defined in delimitation to the EU "core Europe" and of alternative conceptualisations of "Europe", both outside and inside the EU. Despite these more recent developments, however, it clearly remains crucial to analyse post-war European integration as a process of intra-European challenge and response, of the creation of exclusivity in a reasonably coherent "core Europe" and the (self-) exclusion of peripheral states with diverging European identities and alternative conceptualisations of "Europe".¹⁰¹ The comparative typology suggested here requires generalisations which are intended to highlight particular aspects of these identities and conceptualisations. It cannot do justice to the complexities of each country's case where the dominant conceptualisations were of course always contested and also changed over time.

Moreover, there is clearly some identity overlap between "core Europe" and EFTA states which requires further comparative study and highlights that no simple dichotomy has ever existed between two groups of states and their conceptualisations of Europe. In some ways, for example, France and Britain seem quite similar. They both have a (post-) imperial great power identity which has influenced their policy behaviour in the EEC and EFTA. Yet the concept of Euro-Africa appeared to make the French imperial tradition compatible with the creation of a continental "core Europe", whereas such a harmonisation of European and Empire/Commonwealth orientations (and trade interests) was not possible in the British case. At the same time, their more European than global trade ties and their protectionist tradition made it much easier for French govern-

100. J.S. NYE, *The US and Europe: continental drift?*, in: *International Affairs*, 76/1(2000), pp.51-59, 56. The role of values and norms in the evolution of the transatlantic relationship since the end of the Cold War has, however, not been sufficiently addressed in a field that is dominated by political economists and "realist" international relations scholars. See, for example, the contributions to D. EDEN (ed.), *Europe and the Atlantic Relationship. Issues of Identity, Security and Power*, London, 2000; F.G. BURWELL and I.H. DAALDER (eds.), *The United States and Europe in the Global Arena*, London, 1999.

101. Again, see also T. ANGERER, *Exklusivität und Selbstausschliessung*, op.cit., for the conceptual framework of exclusivity and self-exclusion.

ments after 1945 to adjust to economic integration in a continental customs union with some heavily interventionist and protectionist policies like the CAP. Historically, France also had a progressive democratic identity, although it was based on its revolutionary experience and the Republican ideal and tradition. Unlike in the British case, however, this identity had been shattered by the interwar political crisis, the defeat of 1940, collaboration under the Vichy regime and the instability of the Fourth Republic after 1944-45, resulting in a much greater preparedness to import “foreign” institutional arrangements in a Community context.¹⁰²

The scope of the necessary all (West) European and comparative perspective may seem daunting. To develop convincing arguments about the integration process, however, contemporary historians must include “soft” factors in such a broader approach to the integration process more comprehensively than hitherto. They form the sub-text to policy-making which is not usually evident from the governmental sources on which too many historical integration studies are almost exclusively based.

102. The French debate about constitutional reform in the 1950s, in which the British system of government often served as a reference point, is a case in point. Cf. C. WURM, *Westminster als Modell: Parlament, Parteien und ‘Staatsreform’ im Frankreich der Dritten und Vierten Republik*, in: J. KOCKA et al. (eds.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat: Festschrift für Gerhard A. Ritter*, Munich, 1994, pp.409-428.

The Dilemmas of Interdependence: Danish Foreign Policy 1945-1972

Thorsten B. Olesen

It is often maintained that Denmark has been a reluctant ally of NATO and likewise a reluctant member of the European Community. Denmark joined NATO as a signatory power in 1949, but Denmark was an ally "with reservations" as claimed by the most thorough study of Danish NATO-membership during the period 1949-1961.¹ In relation to European integration Denmark did not join the EEC from the outset, but waited until Britain entered. Parallel to her NATO membership Denmark did not join the EEC out of political enthusiasm, and the relationship has never developed into a genuine love affair. The latest proof dates back to September 2000 when the electorate in a referendum on Danish membership of the European Monetary Union (EMU) cast a no-vote of 53,2%. This was the second time within eight years that the Danish electorate tried to block deeper involvement in European integration.²

This Danish reluctance to enter into the more binding post-war cooperative frameworks oriented either towards security policy as NATO or towards politico-economic issues as the EEC, has traditionally been explained with reference to historical experience and tradition. As Carsten Holbraad puts it in his synthesis of Danish foreign policy from 1720 to 1990, those policies "cannot be fully comprehended unless they are seen on the background of the long tradition of Danish neutrality in international conflict".³ In Holbraad's interpretation it is the neutralist tradition and inclination shaped by historical experience which have determined Danish attitudes to international cooperation in the post-war period. Acknowledging the fact that by joining NATO and the EEC Denmark has in fact sacrificed formal neutrality, Holbraad employs the concept "latent neutrality" to link post-1945 policies with the alleged tradition of Danish neutrality.

As Hans Branner argues in a recent article one may both question whether the Danish foreign policy tradition is in fact so manifestly neutralist as maintained by Holbraad, but also whether there is any point in analysing Danish post-1945 foreign policy in the context of neutrality as Denmark gave up formal neutrality.⁴ Branner's points are sound

-
1. P. VILLAUME, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, Copenhagen, 1995.
 2. The first time was in 1992, when a slim majority of 50,7% refused to endorse the Maastricht Treaty. The denial prompted the Maastricht ratification crises which in relation to the Danish problem was solved by establishing the four so-called "opt-outs" (or "chicken outs") granting Denmark the right of non-participation in matters related to union citizenship, to common defence policy, to the supranational part of the common policy related to home and justice affairs and to participation in the third phase of the EMU. It was to liberate itself from the EMU ban that the Danish Nyrop Rasmussen government had called the referendum on 28 September 2000.
 3. C. HOLBRAAD, *Danish Neutrality. A Study in Foreign Policy of a Small State*, Oxford, 1991, p.III.
 4. H. BRANNER, *The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context*, in: H. BRANNER and M. KELSTRUPS (eds.), *Denmark's Foreign Policy after 1945: History, Theory and Options*, Odense, 2000, pp.185-220.

and well-taken. Still, they leave the question open why Denmark seems to have always had – and still continues to have – great pains in adapting to what became the two most important multilateral frameworks in the European arena, NATO and the EEC. And for that reason it seems justified to claim that Denmark has seen particular dilemmas in adapting to the growing interdependence of the post-war world.

In order to highlight the nature of these dilemmas and to discuss their background this article will first present the actual configuration of Danish foreign policy between 1945-1972 which is the period to be more closely examined. Then it will move on to analyse how the external environment influencing and even confining Danish foreign policy-making has changed between the inter-war period and the post-war period. It has been a transition from a predominantly bilateral setting to an increasingly multilateral context, creating new challenges of small state adaptation. Then the article will turn to the real dilemma areas, Atlantic and European cooperation – often branded the alliance dilemma and the market dilemma, respectively. In these two sections the article will discuss how and why these two multilateral frameworks acquired their dilemma character. These dilemmas resulted from a complex interplay of both external and internal factors such as the Cold War, Danish market dependency, Danish military and economic capabilities, social diversification and transformation as well as from the manner how these factors were perceived and interpreted. Such perceptions were not only based on an assessment of the external challenge and Danish capabilities, but owed much to the workings of immaterial phenomena such as historical experience, ideology and national identity.

The dynamics of Danish foreign policy evolved within this complex framework which so to speak both defined the dilemmas of interdependence and set the limits for their being handled by the Danish policy-makers. At the general level there is nothing really unique about this compared to how foreign policy was pursued in similar small European states during this period. However, the particular mix or blend of factors shaping Danish foreign policy probably was.

The Configuration of Danish Post-war Foreign Policy

In an authoritative book from 1965 Danish Foreign Minister, Per Hækkerup, outlined what he considered to be the fundamental pillars of Danish foreign policy.⁵ At a distance of thirty-five years Hækkerup's description still appears to be a largely valid interpretation of the main points of reference of Danish foreign policy orientation, not only during Hækkerup's own 'reign' as Foreign Minister in the mid-1960s, but for most of the cold war period of the post-war years.

5. P. HÆKKERUP, *Danmarks udenrigspolitik*, Copenhagen, 1965, pp.45 ff.

According to Hækkerup the four pillars (or “cornerstones” as Hækkerup called them) were: NATO policy, UN policy, European policy and “Norden” policy.⁶ If one accepts that Danish UN policy focussed to a large degree on developmental and Third World issues, it is obvious that these pillars represented different geographical projections. But they were not only geographically tuned and were expressions of more than a geographic division of labour. Thus they also encompassed the three main Danish foreign policy fields of interest: security policy, foreign economy or market policy, and idea and reputation policy. Behind this division one also recognises a flexible structure allowing Danish decision-makers to choose between “Real- and Ideenpolitik” and between foreign policy adaptation and foreign policy activism.

This flexibility of the pillar structure was not merely theoretical. It was also used in practice. For instance during the 1950s and 60s a kind of interdependence existed between the Danish NATO and UN policies. When the NATO issue was contested as happened several times during the 1950s, Denmark kept a low profile in the UN, and vice-versa when Danish NATO policy in the early 60s entered a more settled period, UN policy acquired a sharper and more independent edge.⁷

There may have been more reasons for this shift in how NATO and UN policies were conducted; a shift in the international environment to mention one. However, there is good reason to consider the pillar structure of Danish foreign policy as a carefully calibrated whole in which different and maybe even conflicting foreign policy goals and priorities found their expression, but taken together nevertheless aimed at establishing a kind of equilibrium or harmony between themselves. This is what the Danish political scientist, Nikolaj Petersen, has termed “functional compartmentalisation”.⁸

On the other hand, harmony was often difficult to achieve. Not least when decisions seemed to threaten the structure altogether. During its formative phase in the early post-war period the decision in favour of the Atlantic Pact in 1949 was seen by many as a fundamental break with UN ideals, and likewise the decision in 1972 to enter the EC was denounced by EC-sceptics as a threat to the Nordic orientation of Danish foreign policy.⁹

6. “Norden” is the Scandinavian expression for the Nordic area encompassing the five Nordic states, Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden including the present home rule territories of the Aaland Islands, the Faeroe Islands and Greenland.

7. K.K.N. MIDTGAARD, *Danmark og FN 1949-63. FN-politikkens status og rolle i dansk sikkerhedspolitik*, in: *Arbejdsrapporter*, vol.6, Department of History, Aarhus University, 1998, pp.28 ff.; and *Freden, Verden og Danmark*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999, pp.51 ff. and 79 ff.

8. C. DUE-NIELSEN and N. PETERSEN, *Denmark's Foreign Policy since 1967: An introduction*, in: C. DUE-NIELSEN and N. PETERSEN (eds.), *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Copenhagen, 1995, pp.38 ff.

9. T.B. OLESEN, *Udenrigsminister i indenrigspolitisk klemme. Gustav Rasmussen 1945-1950*, in: *Vandkunsten*, vol.9-10(1994), pp.36-48; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies, 1945-1998*, in: *Contemporary European History*, 1(2000), pp.67 ff.

However, in both cases the decision to enter into binding international cooperation cemented rather than weakened the pillar structure. Concerning the first case, the Danish membership of the Atlantic Pact was even a prerequisite for the establishment of the specific structure in which UN policy could be employed to balance NATO policies, and in the second case Danish membership of the EC despite increasing emphasis on the European pillar did not break the interdependence between the Nordic and European pillars. In many ways Nordic cooperation thrived during the 1970s; a stamp most observers would be unwilling to accord to EC cooperation during the same period.¹⁰

The effort to create harmony through compartmentalisation was hardly the product of a grand political design or will. Rather it was a structure that evolved gradually in response to the way Danish decision-makers tried to make all ends meet. And more specifically it was the outcome of a process forcing the Danish polity to adapt to the transition from a fundamentally bilateral external environment to one that was much more multilaterally organised.

Bilateralism, Multilateralism and How to Adapt

In the grand perspective the post-war world has become more interdependent and integrated. To such a degree that by the end of the 20th century the primary overall interpretative category employed to describe international developments is globalisation. It is a mainstream to claim that the Cold War period has been replaced by the Global Era. The former period is even presented as a globalising period due to the all-embracing character of the conflict behind the name, thus suggesting that the Cold War conflict has helped globalisation see the light of day.¹¹

Many scholars have voiced reservations about the true global character of our contemporary world pointing to the not-integrated and only dependent parts of the world or to the off-line social segments within the globalised societies. Some historians even claim that the level of globalisation of the pre-1914 world equalled that of today.¹² Without entering into the debate, it must be said that there is plenty of evidence sustaining some of these reservations. On the other hand, such evidence does not render invalid the initial observation that the post-war world has been one of increased interdependence and integration. This is even true for the more limited period 1945-1972 under scrutiny here, and it is still justified if one takes a more

10. J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative ...*, op.cit., pp.84 ff.

11. Good discussions about the topic may be found in W. LINK, *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München, 1998; and R.J.B. JONES, *The World Turned Upside Down. Globalization and the Future of the State*, Manchester, 2000.

12. Among others P. HIRST and G. THOMPSON, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge, 1996; and L. WEISS, *Globalization and the Myth of the Powerless State*, in: *New Left Review*, 1997, pp.3-27.

myopic approach and concentrates on how Danish decision-makers of that period perceived the world.

During the inter-war period, as opposed to the post-war period, there were no Danish foreign policy orientations strong or dedicated enough to be labelled “(Third) World orientation”. There was an Atlantic component, but predominantly preoccupied with safeguarding Danish interests related to her North-Atlantic dependencies: Greenland, Iceland and the Faeroe Islands.¹³ There were also both a Nordic and a European orientation to be conceptualised only to a very limited extent in those categories. Concerning the former, there were some Nordic cooperative frameworks such as frequent foreign minister meetings and several, mostly abortive, attempts at a Nordic policy coordination. Concerning the European orientation, there was a somewhat successful attempt at achieving a loose political and commercial coordination among seven small European states during the 1930s, the so-called Oslo group, formed by Belgium, Denmark, Finland, Luxembourg, the Netherlands, Norway and Sweden.¹⁴

The Oslo experiment did not survive the strain of European power politics, and the same fate befell the most truly multilateral cooperative framework of the time, the League of Nations. Denmark took an open and active interest in the League until the increasing power rivalry among the European great powers from the mid-1930s spilled over into the League and revealed all the inadequacies of the organisation. This development led Denmark and other small European states to withdraw and pushed them into self-reliant neutrality positions.¹⁵ Despite these multilateral frameworks - and further strengthened by their miscarriage - the basic element of Danish foreign policy during this period was bilateral. Trade and security problems were directly dealt with on a state-to-state basis with Germany, Britain, Sweden, to mention but the most important pillars of Danish foreign policy orientation during the inter-war period.¹⁶

This bilateralism did not only mean a specific structure in dealing with foreign policy issues. It also conditioned a specific way of foreign policy conduct due to the asymmetrical power relations often involved in the bilateral relationship. Thus, bilateralism tended to enhance a specific form of acquiescent adaptation on the part

13. Within the Danish Foreign Ministry there was a minority grouping which tried to push the foreign policy orientation into a stronger Atlantic and World direction. This school - the internationalists - had gained some ground just after World War I when Germany was weakened, but lost ground again with the come-back of Germany to the power political scene in Europe. See B. LIDEGAARD, *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*, Copenhagen, 1996, pp.130 ff.

14. V. SJØQVIST, *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*, Copenhagen, 1966; O.K. Pedersen, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, Copenhagen, 1970; C. HOLBRAAD, *Danish Neutrality ...*, op.cit., pp.59-85; Ger VAN ROON, *Small States in Years of Depression. The Oslo Alliance 1930-1940*, Assen, 1989.

15. Ibid.

16. V. SJØQVIST, *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*, op.cit; O.K. PEDERSEN, *Udenrigsminister P. Munchs ...*, op.cit. and S. SEYMORE, *Anglo-Danish Relations and Germany 1933-1945*, Odense, 1982.

of the underdog in the relationship - a phenomenon that strengthened as tensions between the European great powers grew.

Denmark perfected in many ways the art of small state acquiescence. In 1939 she was the only one among the Nordic States signing a treaty of non-aggression with Germany, and during World War II she managed to have the German occupation of the country regulated on the basis of a neutrality fiction. Denmark was occupied, but she still claimed to be treated as a sovereign, neutral country. This was obviously pure fiction, but it was a fiction with very tangible effects as the Germans joined in the game. Thus, despite the occupation the relationship between Denmark and Germany continued to be regulated on a state-to-state basis through negotiations between the Danish Foreign Ministry and the *Auswärtige Amt*. In August 1943 the fiction became exhausted, and it came to a break paving the way for more severe German control over the civil administration. However, the fiction secured Denmark a relatively benevolent occupation, but at the same time cast severe doubt on the moral support of this policy. This was the double legacy which acquiescent neutrality policy presented to post-war Danish Foreign policy.¹⁷

With the end of World War II Denmark entered a period in which Germany ceased to be the primary point of reference for Danish foreign policy it had been since the creation of the German Reich in 1871 (and even before). As a matter of fact the Danish behaviour towards Germany had increasingly acquired some of the fundamental characteristics of what in post-war terms has been described as Finlandization, i.e. small state adaptation and acquiescence in realisation of being positioned centrally within the sphere of interest of a neighbouring, expansionist great power.¹⁸

Bilateralism did not disappear with the post-war period, and for a short interval during the early post-war years there was even a clear indication that bilateralism would continue to be the fundamental ordering principle of Danish foreign policy. This was true both for the security dimension when the Soviet Union replaced Germany as the dominant great power, or even super power, also in the Danish part of the Baltic area and for commercial relations as well due to the continued bilateral regulation of international trade.¹⁹ However, the balance soon tipped in favour of

17. H. POULSEN, *Suverænitæt og neutralitet - i dansk politik under besættelsen*, in: Th. MAGNUSSON and J. KYLE (eds.), *Vision og verklighet i historia och politik. Festskrift til Jörgen Weibull, Höganäs, 1990*, pp.189-204; H. POULSEN, *Denmark at War. The Occupation as History*, in: S. EKMAN and N. EDLING (eds.), *War Experience, Self Image and National Identity. The Second World War as Myth and History*, Stockholm, 1997, pp.98-113; B. LIDEGAARD, *Vi opnaede da, at København ikke blev bombarderet ... Tilpasningspolitik, samarbejdspolitik og ikke-blokpolitik*, in: H. DETHLEFSEN and H. LUNDBAK (eds.), *Frømellemkrigstid til efterkrigstid. Festskrift til Hans Kirchhoff og Henrik Nissen*, Copenhagen, 1998, pp.673-691.
18. H. MOURITZEN, *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot, 1988.
19. T.B. OLESEN, *Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiet og holdningerne til sikkerhedspolitikken 1945-1948*, in: B.N. THOMSEN (ed.), *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense, 1994, pp.15-54; B. JENSEN, *Bjørnen og haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*, Odense, 1999; V. Sørensen, *Social Democratic Government in Denmark under the Marshall Plan 1947-1950*, unpublished Ph.d., EUI (Florence), 1987; L.D. JENSEN, *Politisk kamp om Danmarks importpolitik 1945-1948*, ph.d., Statens Humanistiske Forskningsråd, 1993.

multilateralism as a consequence of the structuring dynamics of the Cold War and - linked to it - the various attempts at liberalising and organising Western European markets. Thus, it was the creation of organisations and communities like the OEEC, NATO, ECSC, EEC and EFTA which proved to be the driving forces behind the multilateralisation of Danish foreign policy, and it is here we find two of the basic pillars, the Atlantic and the European pillar, described in Hækkerup's four pillar configuration of Danish post-war foreign policy.²⁰

Nevertheless, the United Nations was the first important multilateral organisation which Denmark joined after the liberation in 1945. But despite its high priority in the official Danish foreign policy doctrine of that time, the UN was an awkward acquaintance as the Cold War conflict was reproduced within the organisation's framework. Thus, the UN neither provided national safety through collective security, nor guaranteed that international law would be the ruling principle in international conflict. Therefore, the UN pillar in the Danish foreign policy structure had to await the solidification of the security imperative through NATO and the impulses from decolonisation before it reached, in the 1960s, a position of prominence matching the other elements within that structure. Until then Danish UN priorities suffered from an obvious imbalance between the ideological praise they were given and their practical submergence under considerations of Realpolitik.²¹

The fourth pillar, the Nordic pillar, had a stake in the UN pillar. One of the many important Nordic elements in Danish foreign policy of the time consisted in informal policy co-ordination between the Nordic states in matters related to the UN. Like the UN, Nordic co-operation had a high ideal rating in Danish foreign policy. Danish governments of the 1940s and 1950s also made significant efforts to create more binding forms of Nordic cooperation, with some success, as a cobweb kind of functional cooperation developed among the Nordic states during this period. The typical example of this kind of cooperation is the creation of the consultative political body, the Nordic Council, set up in 1952.²²

Nonetheless, the Nordic grand designs such as the defence union plans of 1948/49 and the customs union plans of the 1950s and 60s all foundered, thus contributing to push Denmark into broader Atlantic and European multilateral frameworks. During the period 1945-1972 there were two competing strategies guiding Danish "Norden" policy. One tended to see Nordic cooperation as an alternative to other multilateral frameworks. This strategy had its high noon during the early phase of

20. See the various articles in Thorsten B. OLESEN (ed.) *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, 1995; P. VILLAUME, *Denmark and NATO through 50 Years*, in: *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, Danish Institute of International Affairs, 1999, pp.29-61; N. PETERSEN, *Denmark's 50 Years with NATO*, Conference paper, Dept. of Political Science, Aarhus University, March 1999.

21. K.K.N. MIDTGAARD *Danmark og FN 1949-63* ..., op.cit.; FN, *Verden og Danmark*, op.cit., chap.3, pp.47-82.

22. J.N. LAURSEN, *Blueprints of Nordic Integration. Dynamics and Institutions in Nordic Cooperation 1945-1972*, EUI Working Papers, RSC no.94/20, Florence 1994; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative* ..., op.cit., pp.72-78.

the post-war period. The other which could be termed the platform strategy aimed at employing Nordic cooperation as a vehicle for enhancing policies within broader regional frameworks (the UN) or to facilitate a rapprochement with such frameworks (the EEC).²³

It is obvious from what has been said above that the functional compartmentalisation of Danish foreign policy into four distinct pillars mirrored the general post-war trend to multilateralise international politics. It is also obvious that Denmark was not a driving force behind the creation of these multilateral frameworks with the exception of the Nordic pillar which Denmark was very actively promoting. This in turn mirrored the fundamental limitation that Denmark was still a small state with only small state capabilities. The UN, NATO, and even the EEC were all created on the basis of global or regional great power initiatives or, in the case of the EEC, at least saw its core centre of gravity in a compromise between the dominant French-West German interests.²⁴

Therefore the fundamental foreign policy strategy left for Denmark was now just like before the one of adaptation. However, compared to the inter-war period there were generally more options at hand. In the 1930s, for example, there had been no security alliance which Denmark could join although the question was marginally touched on at the local Nordic level. In the late 1940s there seemed to be a realistic prospect for creating a Nordic defence union, and when this endeavour failed, Denmark could still choose between joining the Atlantic Pact or opting for a self-reliant neutrality position within the framework of the UN.²⁵

Growing interdependence gave more options and, thus, a wider margin for adaptation. Adaptation could take the form of self-reliant, bilateral adaptation or multilaterally focussed adaptation. Likewise adaptation could be pursued in both an active and a reactive manner of which the former involved an attempt to influence and shape the bilateral or the multilateral framework, whereas the latter was primarily

23. K. MOLIN and T.B. OLESEN, *Security Policy and Domestic Politics in Scandinavia 1948/49*, in: T.B. OLESEN (ed.), *Interdependence versus Integration* ..., op.cit., pp.62-81; J.N. LAURSEN, *Fra nordisk fællesmarked til Helsingfors Konvention - nordisk økonomisk samarbejde 1945-1962*, in: *Den jyske Historiker*, vol.69-70(1994), pp.179-200; J.N. LAURSEN and Thorsten B. OLESEN, *A Nordic Alternative* ..., op.cit., pp.78-84.

24. It is important to stress that gradually the Danish UN engagement became more activist in the sense that it also tried to influence the basic scope and set-up of the organisation. Thus, from the 1960s onwards it would not be undue to portray the Danish foreign policy configuration as consisting of two pillars, NATO and Europe, which were primarily characterised by reactive adaptation, and two pillars, the UN and Norden, where the activist element was dominant.(FN, *Verden og Danmark*, op.cit., pp.51 ff. and 79 ff.

25. V. SJØQVIST, *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*, op.cit.; T.B. OLESEN, *Udenrigsminister i indenrigspolitisk*, op.cit., pp.36-48; N. PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949*, in: C. DUE-NIELSEN, J.P. NOACK and N. PETERSEN (eds.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, Copenhagen, 1991, pp.17-42.

focussed on national adaptation to the external frameworks.²⁶ In line with what has been said above, the fundamental post-war challenge has been multilateral adaptation although bilateral adaptation has by no means been absent. One of the most important examples of the latter is the way the Greenland question was handled within the overall Danish-American relationship, namely on a strict bilateral basis despite the fact that Denmark (when she had reached the conclusion by 1948/49 that it would be impossible to get rid of US military presence in Greenland in peace-time) had hoped to regulate it inside the multilateral framework of NATO. Furthermore, the Danish approach to the question within its bilateral setting involved elements of activism, but was fundamentally reactive in kind throughout the First Cold War period.²⁷

Adaptation to the multilateral frameworks has by no means been easy either. Despite the fact that generally multilateralism has been preferred to bilateralism, the specific multilateral frameworks on offer were not necessarily the ideal or preferred ones.

First. Multilateralism proved to be a problem if the specific elements of cooperation would influence basic Danish interests, but at the same time was not tailored to meet basic strategic or economic Danish needs. This was the case with some of the elements of the OEEC, with NATO in its early formative phase, with the British Free Trade Area proposal, with the EEC (to a varying degree depending on whether the prospect was EEC 6 or EEC 9), with EFTA and also with various aspects of Nordic cooperation.

Second. The perceived political costs of entering a multilateral framework have also played a substantial role. Fear of losing sovereignty, formally and informally, by joining a club based on an asymmetrical power relation between small states and big powers have acted as a restraint to membership. This restraint has been amplified the more integrationist and/or the more politically contested the framework appeared to be. Danish membership of both NATO and the EEC was realised de-

26. The distinction here between active and reactive adaptation is a rather unsophisticated simplification compared to the distinctions used within the so-called adaptation theory in international politics studies. Within the IP theoretical framework, adaptation is often divided into four modes: Acquiescence, quiescence, balance and dominance with more sub-modes within each of the four basic modes. Whereas the first two modes reflect two reactive ways of adaptation, the latter two are expressions of more active forms of adaptive behaviour. However, as the purpose of the present article is not to enter into the more theoretical debate on adaptation or to make detailed studies of the modes of Danish adaptation, it will content itself with operating the crude distinction between active and reactive adaptation along the lines described above. For a recent examination and discussion of adaptation theory in relation to Danish European policies, see N. Petersen, *National Strategies in the Integration Dilemma: The Promise of Adaptation Theory*, in: H. Branner and M. Kelstrup (eds.), *Denmark's Foreign Policy after 1945* ..., op.cit., pp.72-99.

27. *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-1968*, Danish Institute of International Affairs, vol.I-II, Copenhagen, 1997; T.B. OLESEN, *The Jewel in the Crown. Greenland, Denmark and the United States 1941-1951*; idem., *Ultima Thule. The Question of Nuclear Weapons in Greenland in the Danish-American Relationship, 1957-1968*, both in: *Arbejds-papirer*, Department of History, Aarhus University, vol.7(1998) and vol.8(1999).

spite severe political reservations whereas the Nordic grand designs all collapsed despite nearly unreserved political backing in Denmark.

This observation brings us to the third factor having regulated the Danish approach to multilateralism, namely the perception of the efficiency of each multilateral framework. Or in other words, how efficient it was considered to be in addressing specific problems. Nordic cooperation and the UN have both been cherished politically, but have not been able to solve some of the country's fundamental security and economic problems. Therefore, in spite of the high ideal value given to these frameworks, they have often been neglected compared to the priority given to politically contested, but more effective and resourceful frameworks.

In the case of Denmark the increased multilateralism has clearly not solved the traditional schism of foreign policy manoeuvring between ideal activism and pragmatic adaptation. The overall Danish approach to multilateralism has wavered between active and reactive adaptation. Especially Danish NATO policies and EEC policies have appeared rather defensive and reactive and have thus taken on the character of real dilemmas.

Alliance Dilemma & Market Dilemma

In 1949 Denmark joined the Atlantic Pact. By doing so she aligned herself with a multilateral, regional defence arrangement; an alignment which has acquired a kind of matrimony status as it has lasted meanwhile more than fifty years. But like most marriages it has seen its ups and downs. And in the Danish case NATO was not even her original object of desire. NATO was only picked as "the lesser evil" when it proved impossible to forge a Nordic alliance.²⁸

It is therefore no surprise that Poul Villaume in his penetrating study of the early Danish NATO-membership (1949-1961) employs the term of "alliance dilemma" as his overall interpretative framework to catch the essence of that relationship. According to Villaume, Denmark faced an alliance dilemma in her search for the highest level of security.²⁹

The reason was that the latter goal appeared to conflict with another fundamental foreign policy goal, namely the safeguarding of the highest degree of independent policy-making. In fact a negative correlation was believed to exist between

28. The expression "the lesser evil" was coined by the Social Democratic chairman of the Foreign Policy Committee, Julius Bomholt, during a debate in the Social Democratic parliamentary group on what to do when the plans for a Nordic Defence Union had definitely been shelved. In this situation Denmark had to choose between joining the Atlantic Pact or opt for "isolated neutrality". It was within this context that Bomholt considered Danish membership of the Atlantic Pact "the lesser evil" (Minutes from *Den Socialdemokratiske Rigsdagsgruppes forhandlingsprotokol*, henceforth SRF (minutes of the Social Democratic parliamentary group) at Folketingets Bibliotek, Copenhagen, 24.2.1949.

29. P. VILLAUME, *Allieret med forbehold* ..., op.cit., pp.26 ff.

the two goals. If the highest possible level of security demanded full integration into the Atlantic structures, then it would only be achieved at the cost of losing the capacity for independent national manoeuvring. If, on the other hand, priority was given to safeguarding independent policy-making, the result might well be a more exposed security position. This dilemma is what Nikolaj Petersen termed the dilemma of "abandonment versus entrapment".³⁰

In contrast to her NATO alignment, Denmark did not join the EEC from the outset. She waited until 1973 when Great Britain also joined. Still the Danish European policies of the post-1958 period may be seen to have been caught in a market dilemma with features resembling that of the alliance dilemma. On the one hand, joining the continental market schemes of the Six would have meant a recognition of the principle of supranationality within a club that was seen to be dominated by the traditional Western European Continental powers. In the ruling Danish perception this meant market access obtained on the basis of substantial political concessions, hence again the entrapment danger. On the other hand, and despite this perceived danger, important sections of the Danish society and polity were keen on a rapprochement and even membership of the EEC, especially if membership could be realised together with the other Scandinavian countries and with Great Britain. Fear of losing out on international markets motivated this interest. Here we meet the abandonment danger inherent in the Danish market dilemma.³¹

As demonstrated, the two concepts, alliance dilemma and market dilemma, are useful tools when analysing Danish foreign policy because they encapsulate the most vital considerations connected to the Danish choice of direction in international politics: Security versus independent, national policy formulation in the first case; national welfare (or group interests) versus sovereignty and independence in the second.³² However, they are descriptive frameworks which do not explain where Denmark is positioned on the continuum of the dilemma. They do not enlighten us on the reason, for example, why Denmark entered NATO, but stayed outside the EEC. And on a comparative basis they do not answer our questions why Denmark and the Netherlands chose radically different approaches to European integration, or why the approaches of the Scandinavian countries did vary.

30. N. PETERSEN, *Abandonment vs. Entrapment. Denmark and Military Integration in Europe 1948-1951*, in: *Cooperation & Conflict*, vol.XXI(1986), pp.169-186.

31. V. SØRENSEN, *Between interdependence and integration: Denmark's shifting strategies*, in: A.S. MILWARD (ed.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, 1993, pp.88-116; T.B. OLESEN and J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*, in: T. SWIENTY (ed.), *Danmark i Europa 1945-1993*, Copenhagen, 1994, pp.127-160; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative ...*, op.cit., pp.78-84; P. HANSEN, *Die Formulierung der dänischen Europa-Politik*, in: *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, vol.13/1(1973), pp.1-31.

32. A similar dichotomy under the name of "integration vs. shielding" ("integrasjon vs. avskjermning") plays a prominent structuring role in the newly published six vol. History of Norwegian Foreign Policy; see for instance K.E. ERIKSEN and H.Ø. PHARO, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965* and R. TAMNES, *Oljealder 1965-1995*, in: *Norsk utenrikspolitikk historie*, vol.5 (see pp.407 ff.) and vol.6 (pp.467 ff.), Oslo, 1997.

Considering these reservations, the dilemma framework still seems highly relevant when analysing Danish attitudes to NATO and the EEC. Thus, the dilemma dimension in a short and generalised form catches the impact of the three factors previously defined as those determining how Denmark did adapt to multilateral cooperation, i.e. its compatibility with Danish national interests, its political acceptability and its efficiency. As we have seen, the latter aspect, efficiency, was not the problem with NATO and the EEC. Therefore it is the compatibility factor and the political factor one must address in order to understand the specific reservations harboured against both NATO and the EEC. This will be demonstrated below by case study analyses of the 1948-49 debates on joining the Atlantic Pact and the chronologically more extended debate on joining the EEC running from 1957 to 1972.

Joining the Atlantic Pact?

At the turn of the year 1948-49 Danish decision-makers were intensely occupied with discussing the future organization of Danish security policy. Basically four options were seen to be potentially relevant: 1) an unaligned Nordic defence union; 2) a Nordic defence union aligned under some form with the West; 3) individual membership of the emerging Atlantic framework; 4) self-reliant neutrality. The above listing of the options is not made at random. It also represents the ruling Social Democratic minority government's preferred order of options with the most favoured being number 1. The Liberal and the Conservative parties probably fostered option 2. But in the end Denmark ended up with option 3 which by all three parties was considered to be a better solution than option 4. Thus, individual NATO-membership was chosen because option 1 and 2 failed to materialise and because no one among the top leadership except within the marginalised Danish Communist Party and possibly also some within the Radicals (a small social-liberal and pacifist party) wanted to take responsibility for option 4.³³

The Danish government was not to blame for the collapse of options 1 and 2. The Nordic defence union plans failed because the external environment was hostile to the idea. The Soviet Union considered the plans a veil for increased Nordic incorporation into the Western camp whereas the United States preferred full Danish and Norwegian membership of the Atlantic Pact to a solution also mobilising Sweden, but which on the other hand would not position Scandinavia (and maybe mostly important, Greenland) firmly within the Cold War frontier. However, despite these priorities it would be wrong to convey the picture that the Nordic Union primarily collapsed due to great power pressure. The main reason for the failure

33. N. PETERSEN, *Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49*, in: N. AMSTRUP and I. FAURBY (eds.), *Studier i dansk udenrigspolitik tilegnet Erling Bjøl*, Aarhus, 1978, pp.199-235; idem., Nikolaj PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden ...*, op.cit., pp.17-42; T.B. OLESEN, *Udenrigsminister i indenrigspolitik ...*, op.cit., pp.26-49; B. JENSEN, *Bjørnen og haren ...*, op.cit., pp.303 ff.

must be found in the inability to bridge internal Scandinavian disagreement. This disagreement was first and foremost a Swedish-Norwegian disagreement with the Swedes preferring an option 1 solution and Norway defending a solution along the lines of option 2. Despite the fact that the Danish government was closest to the Swedish position, it is evident that the Danish government would have been able to support nearly any formula which Norway and Sweden could have agreed upon.³⁴

This picture leaves three questions to be answered. First, why did the Danish government prefer an un-aligned Nordic solution? Second, why did the government and the major part of the opposition consider a Nordic defence union aligned with the West a better solution than individual Danish NATO-membership? Third, why was NATO-membership by the same parties preferred to the self-reliant neutrality position?

The Social Democratic preference for the un-aligned Nordic model had several causes. One was simple and originated in the belief that it would be more difficult to adjust the Swedish position than the Norwegian one.³⁵

However, such tactical considerations do not complete the picture. For the Social Democratic leadership the un-aligned model had the great advantage that it would allow the Scandinavian countries to continue the non-bloc policy which they had practised since the beginning of the East-West confrontation within a joint Scandinavian setting. The non-bloc policy was seen as a guarantee that the Scandinavian countries had not a priori discarded the possibility of remaining neutral in case of war.³⁶

Linked to this argument was another which also recommended a neutral defence union version. This argument was anchored in the belief that an un-aligned union would contribute to a reduction in great power tension in the Baltic area and thereby help to prevent future war. In the light of the war-time experience Social Democratic security policy thinking had undergone profound changes. They hadn't nevertheless changed their position and switched over from supporters of unarmed neutralism to unreserved backers of armed deterrence. The value of military defence was now appreciated, but the primary wish was to use it as a platform for creating détente. And in this respect the Social Democratic leadership believed that a Nordic defence union was more likely to give priority to such an endeavour than a US dominated Western alliance. Moreover the Nordic solution was also seen to be

34. G. LUNDESTAD, *America, Scandinavia and the Cold War, 1945-1949*, Oslo, 1980; T.B. OLESEN, *Brødrefolk, men ikke våbenbrødre - diskussionerne om et skandinavisk forsvarsforbund 1948-49*, in: *Den jyske Historiker*, vol.69-70(1994), pp.151-178; T.B. OLESEN, *Ultima Thule ...*, op.cit., pp.17-24.

35. N. PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden ...*, op.cit., pp.28 ff.

36. See statements by Gustav Rasmussen at Karlstad, in minutes from the Karlstad-meeting, Hans Hedtoft's Archive (HHA), box 42, file 1, p.5; and in minutes from 3.E 92 Parliament's Foreign Policy Committee (Udenrigspolitisk Nævn - UN), 1949: 12.1., p.011 ff., and 18.1., p.47 ff., (Rigsarkivet, Copenhagen). See also Gustav Pedersen (Chairman of the Social Democratic parliamentary group) and Hedtoft in SRF, 1949: 19.1., and 2.2.; and Bomholt, in minutes from the Copenhagen-meeting, HHA, box 42, file 2, part 4, p.7 ff.

more in harmony in both letter and spirit with United Nations regulations - an important aspect considering the strong Danish support for the UN.³⁷

Both of the above arguments are related to the Danish fears of entrapment. In the discussions on the un-aligned Nordic union, entrapment dangers appeared to be virtually absent whereas in the Atlantic Pact discussions they prevailed. In the latter context, not only worries about automatic war inclusion and limitations on conducting détente policies preoccupied the Danish government. Also worries about the level of economic commitment (rearmament costs) and about possible out-of-area engagement played a significant role in shaping the government's more positive attitudes towards Nordic cooperation.³⁸ Thus, tactics and foreign policy concerns alike tended to move the Social Democratic party leadership into the direction of the Swedish position.

On the other hand, it seems strange that concerns over economic entrapment were never voiced in the context of the Nordic solution. From a strictly economic point of view there were good reasons to suspect that rearmament costs within an un-aligned Nordic defence union might actually be higher than within the Atlantic framework if the necessary rearmament efforts had to be made with purchase of weapons at normal market prices. But such worries do not seem to have preoccupied the government while the Nordic alternative was still under discussion.³⁹ This highlights another important feature behind the government's Nordic choice, namely its partisan spirit.

For the Danish Social Democrats the Nordic defence union plans acquired a meaning well beyond foreign and security policy. A positive result of the Nordic negotiations was believed to give a tremendous boost to more extended Nordic cooperation, economically as well as politically. Down the line such a development held the promise to strengthen Danish Social Democracy. Compared to the other two Scandinavian countries the position of the Danish Social Democratic Party was precarious. Unlike her sister-parties the Danish party had never been able to produce an absolute majority in Parliament. She had to fight her way through coalitions with other parties, mainly with the Radicals. This was awkward because precisely in the area of security policy and in the post-war high priority field of state interventionist promotion of industrialisation in Denmark it was very hard to reach compromises with the Radicals (spokesmen of the agrarian small holders). Furthermore, during the early post-war period the position of agriculture as the primary foreign currency earner made any Social Democratic government very dependent

37. See statements by Hedtoft, Gustav Rasmussen and Bomholt in Parliament, in RFF 1948/49, col.658, 2632 and 2638 ff. See also T.B. OLESEN, *Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted* ..., and *Udenrigsminister i indenrigspolitisk* ..., op.cit., pp.41 ff. and 39 ff.

38. T.B. Olesen, *Brødrefolk, men ikke våbenbrødre* ..., op.cit., pp.166 ff.

39. This lack of discussion on the economic consequences of establishing a Nordic defence union is the more striking as the Nordic Defence Committee in its recommendations had stressed the importance of cheap supply of material from abroad to such a union (the concluding remarks by the Scandinavian Defence Committee are reprinted in: *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, Danish Foreign Ministry, vol.2(1968) - documents, doc.28, pp.55 ff.

on cooperation with this pressure group which again limited Social Democratic policy choices. Therefore, specific circumstances of domestic politics also contributed to the higher political rating of Nordic cooperation as compared to that of Atlantic cooperation.⁴⁰

Nonetheless, it would be wrong to see Nordic cooperation exclusively as a Social Democratic project. Nordism was something of a catch-all ideology during the early post-war period having received a strong emotional stimulus from the German occupation experience. This was an important reason why the two major opposition parties, the Liberals and the Conservatives, also gave priority to a Nordic solution. They increasingly came to support the Norwegian variant, that a Nordic defence union must be tied in one way or the other to the emerging Atlantic framework.⁴¹ However, they gave the Social Democratic government plenty of rope for handling the Nordic negotiations, and it is a qualified guess that the two bourgeois parties would not have refused to support an un-aligned Nordic defence union if this had been the result put forward to them by the government.

There is one more important aspect to stress when seeking to explain the higher attraction of an aligned Nordic solution to one of individual Danish membership of the Atlantic Pact. One of the great assets of a Nordic defence union consisted in the fact that it would have mobilised the far from negligible Swedish military in a joint defence effort. In the early post-war period Sweden had some of the best trained and equipped military forces in Europe, and as Denmark herself was very poorly equipped such a mobilisation of the Swedish forces within a joint Nordic defence framework looked appealing on the Danish side of the Øresund (but from a purely military point of view, less so on the Swedish side). In the Danish perspective the advantage to include the Swedish military was increased by the uncertainty whether Atlantic forces would in fact be willing and able to fight on Danish soil in case of a Soviet attack. Such anxieties were by no means unfounded as the actual NATO North-Western defence line did not cover Denmark until well into the 1950s. This perspective also played a role in the Social Democratic argumentation for opting for the un-aligned Nordic model, and although Danish Social Democrats, especially Prime Minister Hedtoft, were often accused by contemporaries of exaggerating the Swedish defence capability, it is in itself a testimony of the high priority given to that solution by Hedtoft.⁴²

The above argument demonstrates that Danish scepticism about joining the Atlantic pact was not only a product of fears of entrapment. In the early Cold War period there were also serious doubts about NATO ensuring Danish national security. Such doubts were probably reinforced by an insufficient understanding of and/or

40. K. MOLIN and T.B. OLESEN, *Security Policy and Domestic Politics in Scandinavia 1948/49*, op.cit., pp.73 ff.; T.B. OLESEN, *Brødrefolk, men ikke våbenbrødre* ..., op.cit., pp.162 ff.

41. L.H. SØRENSEN, *Socialdemokratiet og det nordiske samarbejde 1945-1972*, in: *Arbejderhistorie*, 4(1999), pp.48 ff.; N. PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden* ..., op.cit., pp.34 ff.

42. T.B. OLESEN, *Brødrefolk, men ikke våbenbrødre* ..., op.cit., p.160; N. PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden* ..., op.cit., p.30; P. VILLAUME, *Allieret med forbehold* ..., op.cit., pp.124 ff. and 145 ff.

trust in NATO's deterrent effect. Still the Atlantic Treaty was signed by Denmark on April 4th 1949. When the alternatives were either individual NATO membership or self-reliant neutrality, the Hedtoft government did not hesitate to prefer the first option. The escalation of the Cold War, the low Danish defence capability in combination with the sensation of high risk exposure, and the war time experience were the three main deciding factors.

Whereas Cold War developments hardly require further treatment the consequences of the two other factors do. The low defence capability, reflecting Denmark's general small state capability, was weak even compared to other small states. As a consequence of the low priority given to armed defence during the 1930s, of the German sequestration of the military equipment during the occupation and of the low supply of military equipment on sale at the market in the early post-war period, the military condition was indeed miserable.⁴³ In contrast to Norway, Denmark could not even count geography in as a partial ally. These problems became acute with the escalation of the Cold War and the increased Soviet dominance in the Baltic area. By 1948 it was evident that Denmark, whether she liked it or not, was becoming a Northern European front line country positioned on the line of demarcation between East and West. This position nourished the sensation of being militarily exposed.⁴⁴

But historical experience was also crucial to the option for the Atlantic Pact solution. Thus, the German occupation of Denmark on April 9th 1940 and the way it had been accomplished (surrender after a couple of hours of sporadic fighting) was a painful experience for many Danes. The experience was also traumatic for many Social Democrats, not least for those of the younger generation to which Hedtoft belonged despite - or maybe rather as a consequence of - the fact that his party together with the Radicals bore the main, but by no means the sole responsibility for the way the German invasion had been handled and could be handled.⁴⁵ In his long speech to the Social Democratic Party Board on February 27th 1949 in which he strongly urged that body to back his government's wish to sound out conditions for Danish membership of the Atlantic Pact, Hedtoft drew heavily on the 9th-of-April rhetoric arsenal. And his words obviously were heeded, as only one member voted against the proposal. On this historic background and in this contemporary Cold War setting fears of abandonment prevailed over fears of entrapment.⁴⁶

43. See evaluations by Minister of Defence, Rasmus Hansen, in the Foreign Policy Committee, UN 21.1 1948 and by Rasmus Hansen and Hedtoft in the Social Democratic Parliamentary group, SRF 20.2.1948. See also T.B. OLESEN, *Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted* ..., op.cit., pp.27 ff.; and P.H. HANSEN and J. SØRENSEN, *Påske-krisen 1948. Dansk dobbeltspil på randen af den kolde krig*, Copenhagen, 2000, pp.41-79.

44. T.B. OLESEN, *Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted* ..., op.cit., pp.32 ff.; N. PETERSEN, *Atlantpagten eller Norden* ..., op.cit., pp.18 ff.

45. T.B. OLESEN, *Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted* ..., op.cit., pp.20 ff. and 27 ff.

46. See Hedtoft's manuscript for speech for the Social Democratic Party Board (Hovedbestyrelsen) 27.2.1949, in HHA box 9, file 5.

However, the latter fears did not vanish with membership. They continued to live on and left their mark on Danish NATO policies. Without entering into details examples such as the Danish ban on permanent stationing of foreign troops on her soil; likewise the ban on nuclear weapons on Danish soil (except Greenland) and the relatively low Danish defence expenditure which never reached NATO's targets, demonstrate that the Danish adaptation to her alliance membership was difficult. The fear of entrapment was never far away although membership became less contested during the 1960s. Denmark had then become more confident about membership and she never seriously contemplated leaving the organisation despite the possibility to do so in 1969 after 20 years of membership.⁴⁷

One should also be aware of the fact that Danish neutralist tendencies while not absent are easily exaggerated. Despite the shortcomings mentioned above, the American administration's overall assessment of the Danish contribution in the Cold War gradually turned more positive. Danish neutrality inclinations and small state complexes were still frequently criticised, but it was also stressed that Denmark became increasingly self-confident in her dealings with the Soviet Union; that Denmark had an impeccable record in keeping her national Communists down and out, and that Denmark had allowed the United States "quite a free hand in Greenland", elements which were all strongly appreciated in Washington.⁴⁸ As president Johnson put it in 1966 during a visit by Prime Minister Krag:

"Never in our history had Denmark and the Danish people stood so high in the esteem of the United States".⁴⁹

But maybe Johnson was somewhat carried away by his memories of Krag's previous visit in 1964 when he had been accompanied by his "most attractive wife", Helle Virkner Krag, whom a briefing paper for the president on that occasion had described as being "hailed as one of Europe's ten loveliest women".⁵⁰ Entrapment has many facets.

47. P. VILLAUME, *Denmark and NATO through 50 Years*, op.cit., pp.32 ff. and 37 ff.

48. See for example the difference between the State Department's first annual policy evaluation on Denmark after her entrance into NATO and a similar one 13 years later in 1962: "State Department Policy Statement on Denmark", in RG 59, decimal files 711.59/10-1.49 and "Denmark. Department of State Guidelines for Policy and Operations", November 1962, RG 59, lot files: PPS records, lot 69D 121, box 215 (NARA). For the "quite a free hand", see report from Pentagon to President Eisenhower November 1957, quoted in P. VILLAUME, *Allieret med forbehold ...*, op.cit., p.851.

49. Memo of Conversation, President's Comments on Denmark, White House 27.4.1966, in National Security File, Country File: Denmark, doc.144d, Lyndon B. Johnson Library and Museum (LBJ), Austin (Texas).

50. Visit of Prime Minister Krag, June 9-12, 1964, Confidential file 61 (Denmark); (LBJ).

Joining the EEC?

During the period 1958-1972 Denmark was faced with a number of different challenges within the realm of market policy as it was called. This name is significant for it signals what most Danes wanted European cooperation to be about: Market regulation, or rather the liberalisation of markets for industrial and agricultural products, and generally foreign economic cooperation. This proved to be a problem because the most economically efficient and attractive market arrangement of the period, the EEC, had much wider ambitions. This wider scope was one of the reasons why also the multilateralisation of the West European market framework gave rise to dilemmas in Denmark.

Parallel to the security policy situation of the early post-war period, Denmark had more market options to pursue. If we leave aside the British free trade area proposal which was definitively buried by 1959 there were basically three options at stake: 1) a joint Nordic approach to the EEC; 2) individual EEC membership; 3) EFTA membership. Once again this ranking represents different levels of priority with number 1 being the most favoured.

As with the Nordic defence union plans the joint Nordic approach to membership of - or just some kind of association with - the EEC never materialised. The main reason for this failure were the conflicting Nordic views on how to associate with the EEC. These different perceptions were rooted in the Nordic countries' rather different political and economic relations with the outside world. Politically Denmark and Norway were formal NATO members whereas Sweden, at least officially, pursued a non-bloc or neutrality policy. Since the late 1940s, Nordic political standardisation had even been more difficult to achieve as Finland was increasingly incorporated into the Nordic cooperative framework. Due to her neighbourhood with the Soviet Union there were limits as to how far Finland could advance in Western cooperation. This was clearly demonstrated in 1970 when the last attempt at accomplishing a Nordic 'grand design' failed. After two years of serious negotiations a treaty establishing a Nordic common market, NORDEK, had been finalised and agreed upon. However, at the moment of truth when it was to be ratified, Finland made it clear that she could not approve.⁵¹

The Finnish reaction was triggered by the developments among the Six. With De Gaulle's retreat in France and the ensuing signals from the Hague summit, it was the general expectation that the question of enlarging the EEC would gain new momentum. From the outset Denmark had stressed that the NORDEK project could not be an alternative to Danish EEC membership. One of the primary attractions of the NORDEK seen from Copenhagen consisted precisely of its potential for developing into a platform for a joint Nordic membership once De Gaulle's obstructionism would come to an end. Such a platform held the triple promise of strengthening the Nordic bargaining position vis-à-vis the Six, of reducing fears of

51. T.B. OLESEN, *Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000*, in: *Scandinavian Journal of History*, vol.25/1-2(2000), pp.156 ff.

political entrapment by joining the EEC, and of creating a more fertile ground for persuading the Danish population to take the bait.⁵²

The Danish expectations may have been overly optimistic. Even without Finland there was no guarantee that NORDEK would have survived infancy. Sweden might also have called the game if Denmark and Norway had insisted - as they did - in entering into concrete accession negotiations with the EEC the very same year. Thus, Sweden was not willing to discuss a SCANDEK on the ruins of the failed NORDEK realising that such a creation could only be an overture to EEC membership. By 1970 Sweden was hardly ready to sacrifice her neutrality policy on the altar of a number of trade concessions. But as it went, it was Finland that withdrew from NORDEK. She had obviously reached the limits of Western fraternisation acceptable to both Moscow and President Kekkonen himself.⁵³

But it was not only foreign policy orientation which divided the Nordic countries. Despite the fact that they may all be classified as small open economies dependent on international market access for the import of raw materials and technology and as an outlet for their significant export sectors, their productive and commercial structures were neither similar nor complementary. These structural imbalances had always been a problem when discussing plans for a Nordic customs union. However, Nordic intra-trade had witnessed a boom during the 1960s under the aegis of EFTA membership. In the case of Denmark the Nordic share in Danish exports had risen from 15% in 1960 to 26% in 1970, and therefore there was also an economic rationale behind the wish to see a joint Nordic entry into the EEC.⁵⁴

Nevertheless, in Denmark Nordic economic cooperation continued to have one setback. It did not include free trade in agricultural products. The importance of agricultural exports to the Danish economy is best illuminated by the fact that until the beginning of the 1960s the value of industrial exports didn't reach the share of that of agricultural products.⁵⁵ Therefore, although declining relatively speaking, agricultural exports were still vital to the Danish economy. This fact was one of the strong arguments in favour of Danish EEC membership. At the same time it also helps to explain why the EFTA option was so little appreciated, and why it was the least preferred among the options discussed in the 1960s.

52. T.B. OLESEN and J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*. op.cit., pp.145 ff.; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative ...*, op.cit., pp.83 ff.

53. C. WIKLUND, *The Zig-Zag Course of the NORDEK negotiations*, in: *Scandinavian Journal of Political Studies*, vol.5(1970), pp.307-336; H. MEINANDER, *Finlands historia*, vol.4, Helsinki, 1999, pp.380 ff.; T.B. OLESEN and J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*, op.cit., pp.145 ff.

54. Danish exports to Finland, Norway and Sweden are calculated on the basis of the information in *Statistical Yearbook Denmark*, 1961 and 1972, table 111 and 134. See also T. MILJAN, *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*, London, 1977, pp.49 ff. and tables 1 (exports as a percentage of GDP) and 2a and 2b (all Nordic countries: exports and imports), pp.287 ff.

55. H.Chr. JOHANSEN, *Dansk økonomisk statistik 1814-1980*, in: *Gyldendals Danmarkshistorie*, vol.9, table 4.1b, p.193.

As a traditional intergovernmental type of cooperation including the other Scandinavian states and Great Britain as the only great power, there were no entrapment fears linked to joining EFTA. Still membership proved to be a dilemma. First of all because agricultural products were kept out of the free trade arrangement. Second because the block division of the EEC versus EFTA separated Denmark's two main exports markets, West Germany and Great Britain. The latter was still Denmark's single most important export market, but it had been declining relatively since 1950 whereas the West German market during the same period had been growing both in real terms and relatively. Therefore, there was general political consensus in Denmark that the British free trade proposal aiming at merging the Six and the OEEC non-Six into a joint free trade arrangement would have been a much better solution, especially if it would have included trade in agricultural products as well.⁵⁶

Denmark joined EFTA from the start and hardly had any other choice when the other Nordic states and Great Britain went in. She even obtained some bilateral compensation through agreements covering agricultural exports with Sweden, Great Britain and, more surprisingly, West Germany. And judged with the benefit of hindsight, the 12 years of membership of EFTA appear to have been rather beneficial to the Danish economy. It provided a fertile training ground for the emerging industrial export sector shaping it up to meet the tougher terms of competition which Denmark encountered when joining the EEC in 1973. In the grand perspective EFTA membership in itself signalled that Denmark had taken the decisive step into being a predominantly industrial and service economy and quite symptomatically it was only agricultural circles and their political representative, the Liberal Party, Venstre, that in 1959-60 put up serious opposition to Denmark's entry.⁵⁷

Nonetheless, to many of the contemporaries who supported the Danish EFTA membership, it once again had the character of a 'lesser evil solution'. It was better than standing alone, but it was far from being an optimal solution. Therefore, when Britain presented her first application in Brussels for EEC membership, only a year after having entered EFTA, Denmark was literally waiting on the doorstep to hand in her own application. This was a bold gesture by the Social Democratic led coalition government for there was no guarantee that the Social Democratic labour movement as such would endorse this move.⁵⁸

Opposition to joining the Six thrived on a combination of economic and political arguments. The Social Democratic party leadership had itself been in the forefront of constructing these arguments since membership became a potential option

56. J.N. LAURSEN and M. af MALMBORG, *The Creation of EFTA*, in: T.B. OLESEN (ed.), *Interdependence versus Integration*, op.cit., pp.197-212; J.N. LAURSEN, *Next in Line. Denmark and the EEC Challenge*, in: R.T. GRIFFITHS and S. WARD (eds.), *Courting the Common Market. The Attempt to Enlarge the European Community, 1961-1963*, London, 1996, pp.212 ff.; V. SØRENSEN, *Fra Marshall-plan til de store markedsdannelser, 1945-59*, in: T. SWIENTY (ed.), *Danmark i Europa 1945-1993*, op.cit., pp.87 ff.

57. Ibid.

58. J.N. LAURSEN, *Next in Line ...*, op.cit., pp.215 ff.; T.B. OLESEN and J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*, op.cit., pp.132 ff.

with the signing of the Treaties of Rome. The economic reservations were also shared to some degree by Danish Industry and the Conservative Party. First of all there was the fear that the Danish industry would not be able to cope with competition from the EEC. Thus, a government report from 1958 (the so-called "Shock Report") had estimated that up to 40% of the Danish industrial production would be at risk if Denmark joined. Four years later when Denmark had joined EFTA and after having undertaken a major tariff reform as prelude to EFTA membership a new government report was more optimistic by only anticipating temporary problems for approximately 17-20% of the Danish industry as a result of EEC membership. In step with the impressive industrial growth rates during this period confidence about being able to shoulder EEC membership was similarly growing.⁵⁹

By 1962 both the Council of Industry, and the trade union federation were supporting the Danish membership application. But scepticism within the trade union movement was still pronounced, fuelled by worries about how EEC membership would affect labour market organisation and social policy regulation. In other words scepticism hinged on perceptions seeing a potential incompatibility between the Danish welfare state and EEC membership. Here is the core of an emerging internal division within the Social Democratic Party and the labour movement between one wing seeing Danish EEC membership as a vital precondition for expanding and financing the welfare system and the other wing arguing that EEC membership was a threat to the whole setup and structure of the Danish welfare state.⁶⁰

The welfare state argument was often combined with or supplemented by more openly politico-cultural arguments which also drew a line of demarcation between Denmark/Norden and the EEC. According to this dichotomy demarcation Denmark/Norden was Social Democratic and the EEC Christian Democratic; Denmark/Norden was protestant and the EEC catholic; Denmark/Norden had strong democratic foundations whereas the EEC democracies were labile and unpredictable; Denmark/Norden was small and unaggressive whereas the EEC had a great power base and was prone to power politics. To this listing one should add the substantial influence of anti-German feelings still manifest during the 1960s.⁶¹

In its 'mild' version such a demarcation was presented in 1959 by a high-ranking official, Jørgen Paldam, of the (Social Democratic) Labour Movement's Economic Council:

"The qualms about "the six" are not so much linked to free trade among the countries, including the relatively free movement of labour (...). The qualms are rather

59. V. SØRENSEN, *Fra Marshall-plan*, op.cit., p.82; *Danmark og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab*, Danish Foreign Ministry, 1962, pp.76 ff.; J.N. LAURSEN, *Next in Line*, op.cit., pp.218 ff.

60. T.B. OLESEN & J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*, op.cit., pp.132 ff.; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *Indledning: Det nationale velfærd. Den danske velfærdsstat i international belysning*, in: *Den jyske Historiker*, vol.82(1998), pp.15 ff.

61. J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative*, op.cit., pp.65 ff.; T.B. OLESEN and J.N. LAURSEN, *Det europæiske markedsskisma 1960-1972*, op.cit., pp.130 ff.; S.H. RASMUSSEN, *Sære Alliancer. Politiske bevægelser i efterkrigstiden Danmark*, Odense, 1997, pp.63-71.

rooted in the close union with Central Europe including the specific economic-political and cultural consequences stemming from it".⁶²

Also in 1959 a strong version of the same type of demarcation was presented by Gert Petersen, a co-founder in 1958 of the new Peoples Socialist Party (SF) and destined to become a prominent parliamentarian for the next four decades. In SF's party weekly he gave the following prognosis:

"No country in this block (the EEC, TBO) has so far become openly fascist, but some are on their way. The centre of gravity within the block are De Gaulle's authoritarian France and the Bonn-Chancellor's re-militarised Germany. There is every reason to suspect that the militarist, fascist elements will be strengthened in the time to come".⁶³

The strong version was radical even in the late 1950s. But both versions display profound concerns about the danger of political entrapment if Denmark were to join the EEC. Membership was seen to undermine Danish sovereignty and the loss of sovereignty was seen to endanger the welfare state, to jeopardise Danish democracy and to bring German militarism in by the backdoor.

However, these fears were obviously somewhat mitigated by the prospect of a common application with Great Britain. Despite the fact that the no-side in the 1972 referendum tried to focus attention on the dangers of political entrapment, it did not convince the majority. The comfortable yes-majority of 63,3% had probably been convinced by the argument that the economic incentive for joining, solving the agricultural outlet problem and entering a market framework including Denmark's two most important trading partners, was very strong. Even the Norwegian no delivered 10 days earlier did not affect the result to any noticeable degree. Thus, the very strong yes-majority in Parliament was mirrored by a less strong but still pronounced yes among the electorate. As in 1949 abandonment fears conquered entrapment fears.⁶⁴

But the market dilemma was not solved once and for all. It returned with renewed force in the 1990s when the stakes of integration were seriously raised politically as well as economically. Political union as well as economic and monetary union shifted the balance, so fears of entrapment became more manifest than fears of marginalisation. Actually this development mirrored the fact that the market dilemma had been superseded by what should rightly be termed an integration dilemma.

62. Quoted from L. HENRIKSEN, *En hårfin balance - en analyse af Danmarks markedspolitik 1957-1961*, unpublished MA-thesis, Department of History, Aarhus University, 1999, p.84.

63. Quoted from N.Chr. NIELSEN, *Man har et standpunkt ... Socialistisk Folkepartis EF-politik set i lyset af partiets overordnede politiske strategi 1959-1993*, unpublished MA-thesis, Department of History, Aarhus University, 1999, p.67.

64. P. HANSEN, M. SMALL and K. SIUNE, *The Structure of the Debate in the Danish EC-Campaign: A Study of an Opinion-Policy Relationship*, in: *Journal of Common Market Studies*, vol.2(1976), pp.93-129; H. MARTENS, *Danmarks ja, Norges nej*, Copenhagen, 1979, pp.180 ff.; J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *A Nordic Alternative ...*, op.cit., p.68.

Conclusion

During the period 1945-1972 Danish foreign policy had to adapt to an international environment which became increasingly multilateral in organisation. In response to this increased multilateral interdependence Danish foreign policy organisation also changed from being predominantly bilateral to be structured around four main, multilateral pillars: NATO-policy, UN-policy, Europe-policy, and Norden-policy. This division represented a functional compartmentalisation where policies within each pillar could be adjusted independently, but which also allowed such adjustments to be counteracted by policy changes within the other pillars in an effort to create harmony or an equilibrium between the pillars. Thus, specific policies within the NATO-pillar might be responded to by adjusting UN-policies and a similar interdependence could be observed between European and Norden policies.

The effort to create "harmony" or "equilibrium" should not be taken too literally. In the positivist sense there was of course no definite equilibrium for Danish foreign policy-making. Danish foreign policy had to be shaped at the junction between international impulses and Danish priorities with the latter representing itself a kind of interpretation of or compromise between various national interests or strategies. Being a small state, Danish foreign policy tended to adapt to international agendas rather than shaping them.

On the other hand, adaptation was never automatic. Thus, adaptation might take on both reactive and active dimensions with the former aiming at domestic adjustments to international challenges and the latter also incorporating active elements aiming at influencing the international structure. Danish NATO-policies and European policies were generally of the reactive kind, whereas the UN-pillar and the Nordic pillars included a more activist adaptation. The UN-pillar, for example, was an important outlet for the promotion of more idealistic values such as human rights, conflict regulation by international law and universalism as opposed to bloc-building. These priorities found expression within the UN structure while at the same time Denmark adapted for instance through NATO to the hard facts of power politics. Therefore, one of the flexibilities built into the pillar structure was that it allowed short term adaptation to go hand in hand with the promotion of long term priorities.

On this background it appears too simplistic to use neutralism as the basic denominator to characterise Danish foreign policy during the period 1945-1972. First, because Denmark actually aligned herself with the two main Atlantic/Western European security and market constructions of the time. Second, because Danish policies were not only passive and neutralist, but balanced (with a varying degree of emphasis on each of the two components) between Realpolitik-adaptation and idealist value-promotion. A strong element of pragmatism, and small state opportunism, has secured a wide margin for this balance.

Nevertheless, it is also clear that Denmark has seen particular problems in adapting to multilateralism which the flexible pillar structure in itself offers evidence of. These problems have been explained with reference to two sets of dilem-

mas, the alliance dilemma as in the case of the Danish NATO-membership, and the market dilemma as in the case of EEC-membership. In both cases the dilemma character arose from the perceived need to adapt to, and in the end join, organisations which a substantial number of the Danish polity had severe reservations about joining. But as we have seen, in both cases fears of abandonment conquered fears of entrapment. On the other hand membership did not dissolve these dilemmas, and therefore Danish policy within these organisations has often acquired a reluctant and reactive character.

Two aspects have been singled out as being essential for creating these dilemmas. First the incompatibility problem, i.e. whether NATO and the EEC were the right solutions to the Danish problems. Would NATO be willing and able to cater for Danish security needs? And likewise, was the EEC the right choice for Denmark in the 1960s at her level of economic modernisation and with the limited and limiting market coverage that the EEC had. In both cases this incompatibility problem vanished with membership. Therefore, the second problem, the political entrapment problem, is the more interesting to confront.

Concern for the dangers of political entrapment has been shared by both the Danish political leadership and the population at large. However, to a varying degree with variations both among the political parties and between the political elite level and the electorate and with varying intensity over time. In NATO-matters fears of entrapment in Denmark were particularly pronounced during the period 1949-1961, mostly among Social Democrats and Radicals, but to a large degree also among the Liberals and even the Conservatives. Concerning the EEC the fear of political entrapment was an integral part of the Danish membership discussions throughout the period 1957-1972. It was deepest within the Social Democratic labour movement, at the ultimate left and on the right wings of Danish politics. Within the Social Democratic labour movement an inner gap developed with an increasing pro-European top-leadership and broader segments within the movement with particular EEC-sceptic strongholds among some trade unions. In the 1990s this gap between a strong pro-EU elite and a sceptic population has widened further and is no longer a Social Democratic speciality; in the recent EMU-referendum all pro-European parties had great problems in keeping their electors in line.

In conclusion, a short presentation of an interpretative framework may be sketched in order to explain the enduring intensity of the political entrapment problem. This interpretative framework, based on a recent analysis of the interdependence of the Danish national identity construction and Danish foreign policy, is made by two political scientists, Ole Wæver and Lene Hansen.⁶⁵ According to their model, Danish national identity has been constructed around three major poles: the concept of "folkelighed", an aversion against power politics and a strong endorsement of the welfare state.

65. See articles by O. WAEVER and L. HANSEN, in: idem. (eds.), *European integration and national identity: The Challenge of the Nordic States*, London, (forthcoming).

The concept of “folkelighed” is probably impossible to translate directly into English and finds no obvious parallel in German either. The roots of the concept go back to the writings of the Danish philosopher-priest Grundtvig from the first half of the 19th Century. Inspired by this concept the Danish Parliament is named “Folketinget” and even Danish democracy has its own name, “Folkestyret”. Realised during the second part of the 19th century by the emerging Danish peasants’ movement and later adopted by the Social Democrats, this ‘folk’-dimension grew into a constitutive element of Danish democracy, cherishing the importance of a strong popular participatory dimension in politics, keeping a low power distance between elite and ‘folk’ and generally nourishing a scepticism towards any tendency to elite posture or elitism.⁶⁶

In foreign policy this “folkelighed”-dimension is supplemented by a pronounced aversion against power politics. In many ways this aversion may be considered the other side and outer side of the “folkelighed”-dimension. But it does not represent a direct spill-over from the “folkelighed”-dimension. It has itself also contributed to shaping this latter dimension. Its basic dynamics has its roots in Danish history and results especially from the mental effects of the shrinking of the Danish Realm during the early 17th century, from a middle-sized European power to a really small state during the 19th Century after the loss of Norway and Schleswig-Holstein.⁶⁷ Thus, Danish national identity has been created on the background of defeat, and has tried to raise itself - with some success - by the motto: “What is lost on the outside, must be won on the inside”.⁶⁸

The welfare state concept fits perfectly in with the other two poles. Firstly, the welfare state project can be, and has been, promoted as a genuine ‘folk’-project; secondly, it is tremendously suited to meet the requirements of the just quoted motto on the interdependence between external weakness and internal strength. The welfare state in Denmark has been an all-party project, and not even the Liberal or Conservative parties would dream of arguing that the Danish welfare state should be abolished or only slimmed (but sometimes, mainly during the 1980s, they have vaguely discussed whether it should be transformed or modernised).⁶⁹ Today the welfare state is a sacrosanct principle, even if in the future a combination of the effects of globalisation, cultural diversification as a consequence of emigration to Denmark, and the European single market will in all likelihood challenge its specific universalist and tax-financed structure.

66. For this dimension, see also U. ØSTERGÅRD, *Peasants and Danes*, in: G. ELEY and R.G. SUNY (eds.), *Becoming National*, Oxford, 1996, pp.179-202.

67. U. ØSTERGÅRD, *Danish National Identity. Between Multinational Heritage and Small State Nationalism*, in: H. BRANNER and M. KELSTRUP (eds.), *Denmark's Foreign Policy after 1945 ...*, op.cit., pp.139-184.

68. This slogan was popularised by a land reclaimer, Enrico Dalgas, who after the defeat by Prussia-Austria in the so-called “1864 War” and the subsequent loss of Schleswig-Holstein, was active in turning the waste lands of Western Jutland into fertile agricultural land.

69. J.N. LAURSEN and T.B. OLESEN, *Indledning: Det nationale velfærd ...*, op.cit.; J.G. ANDERSEN, *Velfærdens veje i komparativt perspektiv*, in: *Den jyske Historiker*, vol.82(1998), pp.114-138.

As loosely delineated as they are here, taken together these three poles within the Danish identity construction nevertheless reveal some fundamental insight into why it has been so difficult at times for Denmark to come to terms with multilateralism and the growing interdependence of the post-war period. On closer inspection they also indicate why after the Cold War Danish NATO membership has been much less controversial than EU-membership, despite the fact that Denmark has been actively engaged in the Balkan wars with active tank fighting against the Serbs around Tuzla and with active fighter planes in the skies during the Kosovo War.⁷⁰ But all this has been accepted and supported by the polity, top-leadership and population alike, as a necessary tribute to safeguarding international law and protecting human rights. Thus, a positive synergy has suddenly emerged between the NATO pillar and the UN pillar.⁷¹

However, the EU is a different matter. On all three accounts related to the pole structure within the Danish identity construction the post Cold-War EU has scored low. First, it is a strong belief that the EU suffers from an acute democratic deficit and lacks all the "folkelig" legitimacy which is so highly valued in Denmark. Instead Brussels is thought of by many as an "un-Danish", bureaucratic, elitist and corrupt misfit. Second, the handling of the Austrian affair during the latest EMU referendum period raised the alarm against the EU as a big power gang-up against the small states. Especially among the bourgeois electorate such fears seem to have been strengthened by this incident. Third, and last but not least, EU integration as related to the single market and the EMU is often presented as a direct threat to the structure of the Danish welfare state. And judged once again against the backdrop of the recent EMU referendum campaign many electors are inclined to believe in the incompatibility between these EU projects and the Danish welfare state system.⁷²

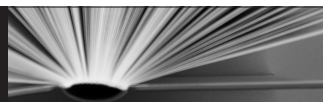
At present, therefore, Danish adaptation to EU membership is very difficult. One of the big problems is that the anti-elite attitudes do not only hit in Brussels, but also at home as the above-mentioned gap between the pro-EU political leadership and a sceptical population is clearly widening. The impact of this tendency becomes the more acute as a combination of constitutional requirements and past history demands referenda to be held on all important issues involving further integration.

70. Contrary to Dutch UN-forces at Srebrenica the Nordic UN forces at Tuzla were equipped with heavy armour, including Danish Leopard tanks. On the night of 29-30 April 1994 these tanks were engaged in open battle with Serbian forces who had apparently been shelling the Nordic forces. During this battle 72 tank grenades were fired from the Danish tanks with tranquillising effects, especially after one grenade obviously hit a Serbian ammunition depot. The episode has been described by Danish tank squadron chief Lars R. MØLLER (see: *I ildlinjen*, in: *Kritik*, vol.134(1998), pp.21-34).

71. H.-H. HOLM, *And Now What - Denmark? Danish Foreign Policy Turns Activist*, in: G. SØRENSEN and H.-H. HOLM (eds.), *And Now What? International Politics after the Cold War. Essays in Honour of Nikolaj Petersen*, Aarhus, 1998, pp.18-41; FN, *Verden og Danmark*, op.cit., pp.79 ff.

72. During the campaign Prime Minister Nyrup Rasmussen even felt compelled to go to the length of issuing a guarantee that Danish old-age pensions would never be touched as a consequence of Danish EU and EMU membership.

But still, the Danes are a pragmatic and opportunist “Folk”. If the costs of abandonment suddenly appear to be rising there is every reason to believe that abandonment fears will once again conquer entrapment fears. Meanwhile, however, Denmark may have lost the opportunity to play a constructive role in the organisation of the future Europe.



Die Reform der europäischen Institutionen

Die Reform der europäischen Institutionen war das Hauptanliegen des Vertrags von Nizza. Renommiertere Verfassungs- und Europarechtler und wichtige Europapolitiker analysieren und kommentieren diesen Reformprozess und nehmen Stellung in der europäischen Verfassungsdebatte.

Dieser dritte Band der Reihe Forum Constitutionis Europae enthält Beiträge zur Reform der europäischen Institutionen und zur europäischen Verfassungsdebatte, die vor allem durch die Grundsatzrede Joschka Fischers an der Humboldt-Universität angestoßen wurde. Francis Maude, Gunter Pleuger, Kurt Biedenkopf und Toomas Hendrik Ilves entwerfen grundsätzliche Modelle für die zukünftigen Strukturen der Europäischen Union. Daneben analysieren Carl Otto Lenz (Reform des EuGH), Jutta Limbach (Bundesverfassungsgericht und EuGH), Thomas Oppermann (nationale Präsenz in den Institutionen), Herta Däubler-Gmelin (Grundrechte-Charta), Ingolf Pernice und Wolfgang Clement (Kompetenzabgrenzung) einzelne Verfassungsthemen. Die Auswirkungen des Vertrages von Nizza auf den Beitrittsprozess beleuchtet Günter Verheugen.

Der Band geht auf eine Vortragsreihe an der Humboldt-Universität zu Berlin zurück. Ein vierter Band ist in Vorbereitung.



Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.)

Die Reform der europäischen Institutionen

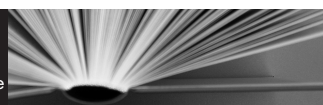
Forum Constitutionis Europae – Band 8
2001, 197 S., brosch.,
72,- DM, 63,50 sFr,
ISBN 3-7890-7487-X

(Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 8)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de



Revisiting the Creation of EFTA: the British and the Swiss Case

Roland Maurhofer

Why revisiting EFTA?

The release of new archival records has triggered new general interest in OEEC history and the negotiations for a Free Trade Area (FTA) from 1956 until 1958.¹ British historiography has very actively been re-assessing the troubled British attempts to come to terms with the European continent in the Fifties. The central questions are whether and why Great Britain had “missed the boat” in Messina,² why the FTA negotiations failed³ and the motives, strategies and forces in the first EEC entry negotiations.⁴ Historiography outside Britain has also provided new insight into these exciting years of recent European history.⁵ But the creation of the European Free Trade Association (EFTA) has not attracted much attention of the historians yet.⁶ Swiss literature on the

1. This article derives from the author's doctoral thesis, *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960 - Zwischen Kooperation und Integration*, Bern, Stuttgart, Wien, 2001.

The author is very grateful to James Ellison, Wolfram Kaiser, Piers Ludlow and Jazmín Seijas Nogareda for comments on earlier drafts of this article.

2. A. DEIGHTON, *Missing the Boat. Britain and Europe 1945-61*, in: *Contemporary Record*, 3(1990), pp.15-17; J.W. YOUNG, 'The Parting Ways'? Britain, the Messina Conference and the Spaak Committee, June-December 1955, in: M. DOCKRILL and J.W. YOUNG (eds.), *British Foreign Policy, 1945-1956*, Basingstoke, 1989, pp.197-220.
3. The most comprehensive account of the FTA project is J. ELLISON, *Threatening Europe. Britain and the Creation of the European Community 1955-1958*, London, 2000. See also M. SCHAAD, *Plan G - A 'Counterblast'? British Policy towards the Messina Countries, 1956*, in: *Contemporary European History*, 1(1998), pp.39-60.
4. M. CAMPS, *Britain and the European Community 1955-1963*, Princeton, 1964; W. KAISER, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, London, 1996; P. LUDLOW, *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, 1997.
5. See e.g. the various contributions in R.T. GRIFFITHS (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, 1997; for Scandinavian contributions see T.B. OLESEN, *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, 1995. On the German participation in the FTA negotiations see G. BRENKE, *Europakonzeptionen im Widerstreit. Die Freihandelszonenverhandlungen 1956-1958*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 4(1994), pp.595-633.
6. Cf. W. KAISER, *Challenge to the Community: The Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958-72*, in: *Journal of European Integration History*, 1(1997), pp.7-33, and M. af MALMBORG and J. LAURSEN, *The Creation of EFTA*, in: T.B. OLESEN (ed.), *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, 1995. Still the most comprehensive account is M. CAMPS, op.cit., pp.210-231. See also R.T. GRIFFITHS, *EFTA-Geschichte IV: Die Schaffung der Europäischen Freihandelsassoziation*, in: *EFTA Bulletin*, 1(1992), pp.34-40.

Messina-initiative and the subsequent development is quite scarce⁷ or is based only on published sources.⁸

The common notion of the motives that were behind the formation of EFTA is that there simply was no better alternative after the breakdown of the FTA-negotiations. Given that the non-EEC countries, the non-Six, did not want to join the EEC nor to associate themselves with the Common Market they had to pool their forces in order to put enough pressure on the Six to make them return to the negotiating table. Each of the non-Six alone did not have the strength to deal bilaterally with the Six without having to give way on sensitive political and economic issues. Even if some countries were ready to go down that road, allowing the Six to become the hub of the system of European trade agreements, this would have meant to acknowledge supranationalism in the form of an allegedly inward-looking customs union as the model for European commercial relations. Doing nothing was considered to have the same effects, for the pressure from the quarters of the non-Six industrialists was mounting. They wanted a solution which avoided a disadvantageous position in the Common Market vis-à-vis the competitors from within the Six. Secondary motivations for the formation of EFTA were to prove the feasibility of a free trade area - which especially France had contested - and also a certain "human urge to hit back", which was directed against the Six as a whole but primarily against the French who had given the final blow to the FTA negotiations.⁹ EFTA was in this perspective not a measure of defence but a counter-offensive in order to re-establish "reciprocity" as a retaliation to the alleged discrimination by the Six.

The existing literature generally acknowledges all these motivations and variations may only occur in the weighing of the defensive or offensive elements. The weakness of these interpretations is that they do not take into account sufficiently enough the way in which the EFTA-project was developed. It is commonly suggested that when the FTA-negotiations started to falter, the industrial federations in the non-Six stepped into the arena by publishing two memoranda in the spring and autumn of 1958 in which they unmistakably advocated the formation of a small FTA if the negotiations for the greater version would break down. But surprisingly, when it came exactly to this situation the industrial federations and among them, most prominently the Federation of British Industries (FBI), stepped back and were overtaken by the high officials who speedily went ahead with drafting the EFTA convention. So the notion prevails that

7. For the Swiss participation in the FTA negotiations see A. FLEURY, *La Suisse: le projet de grande zone de libre échange et la création de la CEE*, in: E. SERRA (ed.), *Il rilancio dell' Europa e i trattati di Roma; atti del colloquio di Roma 25-28 marzo 1987*, Baden-Baden etc., 1989, pp.393-414; and B. ENZ, *Die Schweiz und die grosse Europäische Freihandelszone*, in: *Studien und Quellen des Schweizerischen Bundesarchivs*, 16/17(1990/1991), pp.157-216.

8. P. VEYRASSAT, *La Suisse et la création de l'AELE. Une page d'intégration européenne*, Neuchâtel, 1969; C. TRUNINGER, *Swiss Relations with the United Kingdom in the Formation and Development of EFTA until 1967*, PhD thesis, Aberdeen, 1976; P. DU BOIS and B. HURNI (eds.), *L'AELE d'hier à demain. EFTA from yesterday to tomorrow*, Genève, 1987.

9. M. CAMPS, op.cit., pp.216-220; most explicitly G. BOSSUAT, *Le choix de la petite Europe par la France (1957-1963). Une ambition pour la France et pour l'Europe*, in: *Relations Internationales*, 82(1995), pp.213-235, here p.227.

"[d]uring the winter of 1958-9 the Federation of British Industries had pursued the project of an 'outer group' with more obvious zeal than had British government officials but there was a reversal of roles as the spring wore on and some feeling on the part of British industry that events were moving unnecessarily quickly".¹⁰

It is also commonly argued that Great Britain played a very passive role whereas the Scandinavian countries and Switzerland were the real driving forces. In the Swiss literature one particular civil servant, the head of the Swiss Commercial Division, Hans Schaffner, is regarded as having played a particularly important role. He is thus considered to be the "father of EFTA".¹¹

What follows is an attempt to examine the decision making process of the main actors in the creation of EFTA and the development that led thereto. It is argued that the idea of an institutionalised group of the non-Six had been contemplated by Whitehall officials in London since summer 1957, first as a tactical group facilitating the FTA-negotiations, and then from the winter/spring of 1958 onwards as a viable alternative to the greater FTA in case the negotiations for the latter would fail. The alternative project was to be a FTA between Great Britain, Sweden, Norway and Denmark (the so called UNISCAN group) with the possible association of Austria, Switzerland and Portugal. The FBI, as well as later on the Swedes and the Norwegians, did not push Whitehall into a direction it did not want, but rather launched an idea that Whitehall could not initiate itself for political reasons. British negotiators successfully angled for an invitation by the Scandinavians. Conversely, the role of the Swiss in the decision to form EFTA has so far been much overestimated. The primary goal of the Swiss was to exert pressure on the Six by concerted retaliatory measures e.g. an embargo on capital exports to the Six. Only British insistence on an alternative FTA made the Swiss come round and support the EFTA project wholeheartedly and only after the point of no return had been reached.

The British Case

From July 1956 until November 1958 the members of the OEEC negotiated the creation of a FTA which was to encompass all the seventeen countries, i.e. also the members of EEC. After some initial hesitations, Britain became the most enthusiastic supporter of the FTA project because it promised to mitigate the discriminating effects of the Common Market on the outsiders and to save Britain's leadership position in Europe.

10. M. CAMPS, op.cit., p.215; see also R.J. LIEBER, *British Politics and European Unity. Parties, Elites and Pressure Groups*, Berkeley, 1970, pp.81-83; J. LEITOLF, *Wirtschaft - Verbände - Integration: britische Industrie und westeuropäische Integration von 1945 bis 1975*, Bochum, 1996, p.151.

11. U. ALTERMATT, *Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart (1945-1991)*, in: A. RIKLIN et al. (eds.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern etc., 1992, pp.61-78, here p.68.

A non-Six grouping as a negotiating device

Because of poor British diplomacy combined with skilful French delaying tactics and obvious preference for the supranational EEC, the FTA negotiations soon encountered serious difficulties.¹² Britain did not manage to push through an agreement on the FTA before the ratification of the Rome Treaties was accomplished. Inspired by a visit of a Swiss delegation to London, Whitehall started to rethink the negotiation tactics. A group of officials studied the problems that would arise if some or all of the non-Six established a common negotiating strategy. First, one had to choose the partners in such a group: UNISCAN (Sweden, Norway, Denmark) or UNISCAN plus Switzerland, Austria and Portugal. Second, it was necessary to define the objectives of such a grouping: Was it to be a negotiating device or a new institution of the non-Six?¹³ The Whitehall officials were particularly worried about the last point, i.e. that a group of non-Six would distance themselves from the Six rather than bring the two groups together. This could divide OEEC

“and might even lead to the setting up of a Free Trade Area of the non-Six only. Apart from the political implications this would run counter to our main economic objective, which was to get free access to the markets of the Six”.¹⁴

Nevertheless, the group of high officials decided to accept the results as a basis for further studies. The proposed course might help to overcome the inactivity until the next OEEC council meeting, to show some British leadership and to facilitate the subsequent negotiations on the 17 countries level. In further discussions on this subject, however, the officials dismissed the idea of forming a common negotiating bloc with some of the non-Six and tended to favour the establishment of what was called a “balanced group”, consisting of Britain, Denmark, Switzerland, France, West Germany and the Belgian Baron Snoy et d’Oppuers as president of the EEC Interim Committee.¹⁵ Whitehall thinking assumed that the FTA was only a problem of brokering a deal and that the support for the project was strong.

Harold Macmillan dismissed what his officials had considered to be the wisest means of securing successful negotiations as far as tactics were concerned. Instead of advancing the negotiations on a smaller basis than in a body consisting of all the 17 OEEC countries, the Prime Minister wanted to keep the present structures but to give them more political weight by assigning a British minister with special responsibility for European affairs. In Paris this minister would act as the Chancellor’s deputy and in London as responsible for the co-ordination of British policy. Macmillan chose Paymaster General Reginald Maudling for this job, an internationally unknown junior minister of inferior rank within the British Cabinet without any experience whatsoever in multilateral diplomatic negotiations.¹⁶

12. J. ELLISON, *op.cit.*, pp.125-128.

13. Draft minute by F. Figgures (T) to P. Gore-Booth (FO), 30.7.1957, PRO T T236/6030.

14. Record of meeting, 2.8.1957, PRO T236/6031.

15. Minute by the Treasury, 14.8.1957, PRO CAB134/1861, E.S.(E.I.)(57)214(Revise).

16. For Maudling’s account of the FTA negotiations see R. MAUDLING, *Memoirs*, London, 1978, pp.65-73.

A non-Six FTA as a fall back position

In October 1957 began what was to become known as the “Maudling negotiations”, i.e. the FTA negotiations on a political level. In the “Maudling committee” all participating countries subscribed to finding a way to create a free trade area in OEEC-Europe. Nevertheless, there were considerable doubts concerning France. In July 1957 she had de-liberalised all her trade, i.e. she re-imposed quotas on the trade with her European partners due to balance of payment difficulties. The economic problems were accompanied by political instability and apparent constitutional weakness. Contrary to the EEC the FTA scheme did not promise France any considerable commercial or political advantages. Certainly, it would have got the highly protected French economy into great difficulties.¹⁷

Inside Whitehall the option for a UNISCAN-FTA gained ground when rumours about a French counter-initiative in the Maudling negotiations went the rounds.¹⁸ Russell Bretherton of the Board of Trade initiated a renewed discussion about pooling the forces with UNISCAN and possibly the Swiss and the Austrians but failed to convince his colleagues. It was argued that the choice of alternative courses depended on the way the negotiations would fail.¹⁹ Enquiries revealed that Maudling had already made extensive use of the idea of establishing such a competing preferential area.²⁰ Indeed, it was popular among the British negotiators to air the fact among their colleagues in- and outside the Six that Whitehall was working on alternative projects. At the beginning of February 1958 the Swiss ambassador e.g. reported to Bern that Bretherton had told him privately that Whitehall was investigating alternatives and that the establishment of a non-Six-FTA was the most probable outcome of these studies. Maudling’s assistant, John Coulson, expressed similar views.²¹ Maudling himself also uttered threats in discussions with the Germans. Ludwig Erhard, the German Minister for Economic affairs and fervent supporter of the FTA, picked up Maudling’s threat and used it, as Maudling had intended, against the French.²²

Whereas the British were trying to build up the pressure in response to the French intransigence, the Scandinavian countries intensified their work on a separate Nordic Customs Union. Since the early 1950s the Scandinavians had worked on such a scheme as a response to British reluctance to tackle the tariff problem as well as to the way the Six chose to address this issue. Britain played a pivotal role in the Scandinavian plans. First, because it was highly probable that the British would not tolerate another customs union in Europe and would try to sabotage it as they had tried to do with the EEC. Secondly, because the Nordic Common Market could also be attractive

17. G. BOSSUAT, *op.cit.*, pp.217-220.

18. Note by R. Clarke, 16.1.1958, PRO CAB130/134, GEN.613/2.

19. 22.1.1958, PRO CAB 130/132 GEN.613/13th meeting.

20. F. Lee (BT) to E. Cohen (BT), 28.1.1958, *ibid.*

21. A. Daeniker (London) to Division of Commerce, 4.2./20.2./22.2.1958, SFA E7111(B)1972/168 vol.208.

22. G. BOSSUAT, *op.cit.*, p.218.

for Britain if the Maudling negotiations would not lead to a European FTA. British association with the Nordic Common Market could furthermore serve as a vehicle for gaining access to the London capital market, which had for years been the goal e.g. of the Norwegians. UNISCAN was the ideal platform for closer British-Scandinavian enhanced co-operation and the idea of a UNISCAN-FTA as a fall back position was the most obvious institutional derivative of it. By the spring of 1958 the idea of UNISCAN-FTA had started to attract the attention of wide industrial circles in Sweden and Norway. But the British were not ready to go further than keeping the issue alive and avoided any detailed talks.²³

By March 1958 the British Board of Trade had accomplished all the necessary homework in order to have the basics ready in case the decision to go ahead with an alternative course would become imminent. It was obvious that UNISCAN-FTA, taking some 40% of the British exports to OEEC countries, would be a very small sized alternative to the OEEC-FTA. It would still provide some very useful benefits because of Britain's dominant position on the Scandinavian markets. UNISCAN could serve as a welcome compensation for the loss of exports to the Six and furthermore help to put the Germans under pressure in the Scandinavian market. Adding Switzerland to the UNISCAN-FTA would not change a great deal but enhance its effectiveness as a bargaining weapon against the Six due to the Swiss trade deficit with Germany.²⁴

When the Maudling negotiations entered another crisis in the winter of 1957/58 the attention of the non-Six shifted again to the discussion of an alternative FTA. Russell Bretherton observed that

"among the non-Six, though nobody was prepared to talk openly, one sensed that minds are turning to the possibility of going ahead with the F.T.A. without the Six as at least a temporary measure".²⁵

Hence, despite the sceptical attitude of the Treasury and the Foreign Office, the Board of Trade continued its preparations. The work was conducted in a clandestine way and only a handful of officials were involved. By mid-June 1958 the officials had finished their studies and came to the conclusion that a UNISCAN-FTA was a viable alternative and that it definitely had considerable commercial benefits in its own right. Politically, however, the officials saw difficulties ahead:

"We had so often emphasised the dangers of dividing Europe if the Free Trade Area did not come into being that it would now be difficult for us on the breakdown of negotiations to take steps immediately to form another bloc, even though the Six bore the initial responsibility for the split".²⁶

A way to circumvent this problem was provided by the parallel activities of the industrial federations of the non-Six. Historiography generally describes this as the driving force behind the process that led to the creation of EFTA.²⁷

23. F. Figures to R. Clarke (T), 15.5.1958, PRO BT11/5648.

24. S. Golt (BT) to E. Cohen, 7.3.1958, PRO BT11/5648.

25. Note by R. Bretherton, 5.5.1958, PRO BT11/5555.

26. 13.6.1958, PRO CAB 130/132 GEN.613/35th meeting.

The strongest impetus came from the Scandinavian federations which in mid-January 1958 published a common memorandum strongly supporting the creation of the large FTA.²⁸

The FBI had not shown much enthusiasm for the FTA issue by then. Alerted by the impasse at the diplomatic level and the activities of its Scandinavian counterparts, the FBI entered the game more prominently. A pivotal moment was the European Industrial Conference organised by the UK Council of the European Movement in February 1958. It was here that the FBI linked up with the Scandinavians and decided to get involved more actively. Yet, regarding the international political situation even the FBI had to operate carefully and it was decided that all the initiative had to come from the Scandinavians.²⁹

Together they organised a strictly private industrial conference of the non-Six in order to emphasise their readiness to go ahead with the creation of a non-Six FTA if necessary. It is clear that at least some in Whitehall did not disapprove at all of these private activities. Norman Kipping, Executive Director of the FBI, made sure he stayed in close contact with Whitehall and did not frustrate in any way the official FTA policy. Hence, before every move of the FBI sought guidance from Reginald Maudling, e.g. before the industrialists published their first memorandum.³⁰

The memorandum does not explicitly advocate a small FTA but the way it was drawn up, its intention was clear to everyone who read it. Maudling did not find this embarrassing for the British governmental policy, quite to the contrary. He was sure that the memorandum

“was likely to have a salutary effect on the parties to the Rome Treaty: it would lead them to suppose that, if they did not join with the other O.E.E.C. countries in a Free Trade Area, a close association of six others of these countries would be formed as a rival to the European Economic Community”.³¹

At the UNISCAN meeting of mid-October 1958 the alternative project was a top issue again. The meeting did not take any decision to create a counter organisation but rather discussed how one should react to the Six and where there was some common ground for action.³² By the beginning of November 1958 it was clear that

27. M. CAMPS, op.cit., p.215; P. C. COOK, *EFTA: The Origins and History of the European Free Trade Association*, PhD thesis, Ann Arbor, 1969, p.71; W. KAISER, *Challenge to the Community* ..., op.cit., p.13.

28. “A West European Free Trade Area”, a common memorandum by the Danish, Norwegian, Swedish and Finnish industrial federations. Cf. J. LEITOLF, op.cit., p.138.

29. W. PAUES, *Die Industrie und die EFTA. Wenig Bekanntes aus der Vorgeschichte der EFTA*, in: *EFTA Bulletin*, 4(1975), pp.13-16, here p.14.

30. “Free Trade in Western Europe. A statement by the Industrial Federations’ and Employers’ Organisations of Austria, Denmark, Norway, Sweden, Switzerland, United Kingdom”, Paris, 14 April 1958. The memorandum was written by Norman Kipping who tried to keep it as close as possible to the earlier Scandinavian memorandum. Cf. N. KIPPING, *Summing Up*, London, 1972, p.161.

31. Note by H. Lee (Free Trade Area Office – FTAO) on the meeting between R. Maudling and N. Kipping, 9.4.1958, Cabinet Office, FTAO Papers, Box 23-1.

32. Record of meeting, 15/16.10.1958, PRO FO371/134419 (M101/46); see also the note by L. Holliday, 16.10.1958, ibid. (M101/47). The Swiss delegation consisted of H. Schaffner and R. Faessler, the *chargé d'affaires* at the Swiss Embassy in London.

the FTA would fail and de Gaulle would not prefer it to the disliked EEC. Nevertheless, no one was ready to withdraw formally. Once again the industrialists provided a means to circumvent the stalemate. Furious about the French intransigence, they organised a new conference on 10 November 1958. All present were highly frustrated but could not agree on the consequences in case the FTA negotiations would break down. They published a second memorandum only slightly different from the one of April 1958. Once again a delegation of the FBI came to see Maudling before the conference in order to seek guidance and to make sure that the industrialists would not embarrass government policy. Maudling replied that

“[t]here was [...] no reason why industry should be unduly nervous about embarrassing its government in this way. After all, the French government was doing very well out of the embarrassing position in which its industry had placed it and we might also find at some stage that being under embarrassing pressures had its advantages”.³³

On 14 November 1958 the FTA was finally buried. De Gaulle's Minister for Information, Jacques Soustelle, made his famous announcement that France was not able to participate in a FTA without certain safeguards, which Britain was obviously not ready to concede. At the same time the Six approached the other members of OEEC to conclude bilateral agreements.³⁴ Since there was no commitment yet among the non-Six to any common action short of the large FTA the danger for some of them being drawn into the orbit of the Six was imminent. Given that a system of bilateral treaties around the Six was the least desirable solution it was vital that the non-Six agreed on a common line.³⁵ Individual bilateral agreements were a bad case, a bilateral agreement between the envisaged Nordic Common Market with the EEC was the worst. In this respect UNISCAN had turned into a very valuable asset. Meetings of the eleven permanent delegates at the OEEC were initiated but did not bring about any viable consensus neither on a short term *modus vivendi* nor on a long term approach. In Whitehall the previous work on the UNISCAN-alternative now paid dividends.

Angling for invitation

In order to commit the non-Six to a common line and to avoid separate deals with the Six, Hans Schaffner, the Director of the Commercial Division of the Swiss Federal Department of Public Economy, invited high officials of the seven most industrialised non-Six (UNISCAN, Switzerland, Austria and Portugal) to Geneva at the

33. Note by J. Sallis (BT), 5.11.1958, PRO BT11/5649. See also the internal Note of the BT, “Summary for Mr. Golt to send to Sir E. Cohen”, not dated (beginning of November 1958), *ibid.*: “We [at the BT] also made it clear, however, that we did not want to make the F.B.I. toe any official line and that we might find it just as useful to be under embarrassing industrial pressures as the French had done. The Paymaster-General apparently expressed this doctrine more specifically and suggested that industrial pressure for a rival F.T.A. would do no harm and might do good”.

34. Note by J. Coulson (FTAO), 14.11.1958, PRO Cabinet Office, FTAO papers, Box 18.

35. Cf. R. Clarke to R. Makins (T), 19.11.1958, PRO T236/6036.

beginning of December 1958.³⁶ This meeting is commonly portrayed as the moment when EFTA was born. The sources tell a different story: The officials mainly considered the mode to choose in response to the Six and future ways of co-operation among the non-Six. The possibility of creating a small FTA was only discussed in private talks after the meeting but nobody was ready to make any commitments yet.³⁷

Despite the poisoned atmosphere of the last weeks of 1958 Britain did not retaliate against the Six. Wider policy considerations necessitated steady Anglo-Six relations. Tensions were eased by the very close co-operation between the British and French central banks in the co-ordinated shift to external convertibility at the end of 1958 which put an end to the European Payments Union (EPU).³⁸ At the same time de Gaulle devalued the Franc and re-liberalised French trade thus eliminating any possible legal ground for retaliation measures. Subsequently, during the first week of January 1959 the Belgians recommended bilateral Anglo-French talks in order to eliminate the actual “discriminations” in a pragmatic way. The British accepted the offer and were, consequently, not able to pursue any actions that looked like a counter-offensive as long as the bilateral negotiations continued.³⁹ The dilemma was that if these negotiations did not succeed, Britain was left with empty hands probably having to watch how the other non-Six concluded bilateral agreements with the EEC. Therefore, it was vital to keep the UNISCAN-project alive without committing the government to anything. A new problem arose in the fact that the ministers feared domestic problems because of the agricultural concessions that would have to be made to Denmark, for her trade was highly dependent on agricultural exports to Germany which would be endangered if Denmark entered a competing preferential grouping.

Thus, the Cabinet was not ready to embrace fully the idea of scaling down the FTA project to a small UNISCAN version, or, in David Eccles’ classic wording, going for “the engineer’s daughter when the general-manager’s had said no”.⁴⁰ The ministers believed that once the bilateral negotiations with France had eased the tension between the Six and the non-Six a solution close to a large FTA might be found, which could be a system of near identical bilateral agreements with a sort of “multilateral flavour”. As to the contacts between the UNISCAN countries, the ministers allowed the Whitehall officials to pursue the informal discussions without any commitment and without taking the initiative.⁴¹

36. In order not to alienate the less developed non-Six, the so-called peripherals, Schaffner invited to Geneva also Patrick Fay, chairman of the OEEC working group that had addressed these countries’ problems.

37. Note by R. Bretherton, 3.12.1958, PRO FO371/134419 (M101/56). Cf. the record of the meeting, not dated, SFA E2210.2(-)1975/90, vol.29.

38. For the move to convertibility and its implications on Anglo-French relations see J. FFORDE, *The Bank of England and Public Policy 1941-1958*, Cambridge, 1992, pp.595-603.

39. Cf. P. GORE-BOOTH, *With Great Truth and Respect*, London, 1974, p.253.

40. D. Eccles to H. Macmillan, 14.7.1958, PRO PREM11/2531.

41. 9.2.1959, PRO CAB130/123, GEN.580/13th meeting.

The dilemma of the Whitehall supporters of UNISCAN-FTA was once again eased by the fact that since December 1958 representatives of the FBI (briefed by Whitehall) had very actively been preparing the ground for future negotiations with the Scandinavians. Hugh Beaver, president of the FBI, travelled to Stockholm where he met with his Swedish counterpart. The result was a common statement announcing studies on a "Trading Association" between the non-Six.⁴² The industrialists' enthusiasm did not last for very long. At the subsequent meeting with the Scandinavian federations together with representatives of the National Farmers' Union considerable problems surfaced as to how the agricultural questions should be dealt with. There was also the problem that the Scandinavians were thinking about a customs union rather than about a free trade area.⁴³ In February 1959 the industrialists' activities stalled. Meanwhile the triumvirate of Figgures, Coulson and Bretherton was busy doing what it had started already in autumn: angling for a diplomatic initiative from Scandinavia or Switzerland.⁴⁴

The EFTA turns Scandinavian

The next step on the road to EFTA was the UNISCAN-meeting of 20 February 1959 in Copenhagen. Although it was not a formal point on the agenda, the establishment of a FTA was the main issue. It was the aim of the British delegation to find out if the Swedes and the Norwegians would still want to go ahead with such a scheme even if the Danes were not ready to join respectively would ask too high a price for their entry because of fears for their agricultural outlets to Germany.⁴⁵ The British did not yet receive a firm answer. Nevertheless, all the major elements of a UNISCAN-FTA could be discussed and the views concurred on the most essential elements.⁴⁶ The UNISCAN delegations travelled to Oslo the following day where they met with the delegations from Switzerland, Austria and Portugal.

The Oslo meeting was a success inasmuch as the Swedes and the Norwegians now became the driving force in the UNISCAN-FTA-project. Hubert de Besche and Søren Sommerfelt of the Swedish and Norwegian Foreign Ministry were commissioned to conduct the necessary studies for a FTA between the non-Six. Maudling was delighted:

"The Norwegian and Swedish Governments are now taking the initiative in trying to produce a possible plan of association. This, of course, is what we hoped would happen, as we did not want to take any initiative ourselves".⁴⁷

42. Press release, 17.12.1958, Cabinet office, FTAO papers, Box 23-1. Cf. R. LIEBER, *op.cit.*, p.77f.

43. R. LIEBER, *op.cit.*, p.83f.

44. Similarly R.T. GRIFFITHS, *EFTA-Geschichte IV ...*, *op.cit.*, p.37.

45. Note by F. Figgures, "UNISCAN Meeting, Copenhagen, 19/20th February, 1959", 12.2.1959, PRO FO371/142419 (M101/12).

46. See "Anglo-Scandinavian Economic Committee (UNISCAN). A record of the 24th Regular Meeting, Held in Copenhagen February 19-20, 1959", Annex A, 2.3.1959, PRO FO371/142419 (M101/14).

47. R. Maudling to H. Macmillan, 3.3.1959, PRO PREM11/2827.

They did their job swiftly and in close co-ordination with London.⁴⁸ Now with the Scandinavians in the lead there seemed to be no reason any more for the ministers to refrain from taking a decision on the UNISCAN-FTA. Nevertheless, some of them were subject to the wishful thinking that de Gaulle, who obviously was sceptical about supranationalism, would break up the Common Market and strike some sort of a political deal with Britain. And some still thought that threatening to withdraw British troops from the Continent might do the job in the end.

After the first Hallstein report had destroyed the last bits of hope for a FTA in the future the cabinet finally decided on 3rd May 1959 to go ahead with UNISCAN on the lines of the agreement that the Swede Hubert de Besche had been commissioned to draft at the Stockholm meeting. But the Cabinet also decided to signal to the Seven that Britain would sign a convention only after the election in autumn 1959. Furthermore, de Besche had to submit the draft agreement to London prior to presenting it to all of the Seven.⁴⁹ Additionally, the officials undertook further studies on the question whether the Scandinavians should be included in the Sterling Area in order to make the UNISCAN proposal look more attractive to the Commonwealth fraction within Whitehall.⁵⁰ The Cabinet received de Besche's draft agreement favourably and accepted it as the basis for the subsequent negotiations.⁵¹

As anticipated, the Danes troubled the negotiations with their agricultural demands, mainly concerning pork and butter. Additionally, the Norwegians caused trouble demanding inclusion of some of their important fishery products in the FTA⁵² and the Portuguese jumped on the bandwagon by insisting that tomato purée was also treated as an industrial product. Compromises in the traditional industrial field proved to be much easier.⁵³ In the end neither pork, frozen fish filets nor canned tomatoes turned out to be insurmountable obstacles considering the wider commercial and political context. As many problems as possible were solved by a flexible extension of the range of products being subject to FTA treatment under EFTA convention. Some problems arising out of the formal exclusion of agriculture were dealt with in separate bilateral agreements. All could be settled swiftly in the negotiations that took place during the summer months of 1959 in Stockholm respectively Saltsjöbaden. The EFTA convention was initialled at the ministerial conference of 19-20 November 1959 and subsequently signed by 4 January 1960. It entered into force as from 3 Mai 1960.

48. Record of de Besche's and Sommerfelt's (secret) meeting with Whitehall officials, 3.3.1959, PRO BT11/5708.

49. 3.4.1959, PRO CAB130/123, GEN.580/16th meeting.

50. Report by Officials "Scandinavia and the Sterling Area", 16.3.1959, PRO CAB130/124, GEN.580/30; see also the memorandum by the Chancellor, PRO CAB130/124, GEN.580/23 and the report by officials, 16.3.1959, CAB130/156, GEN.671/6 (Revise): "A considerable range of possibilities are open, stretching from greater use of sterling to, at the extreme, Commonwealth membership. Any of these moves might for some audiences increase the political attraction of the project".

51. 7.5.1959, PRO CAB 128/33, CC(59)30.

52. See R.T. GRIFFITHS, *The importance of fish for the creation of EFTA*, in: *EFTA Bulletin*, 1(1992), pp.34-40.

53. On the industrial bargaining see M. AF MALMBORG and J. LAURSEN, op.cit., pp.207-209.

The Swiss Case

Although the Swiss became the most ardent EFTA-supporters in the Sixties and later on, this does not mean that they championed the European tariff debate already in the early Fifties. To be bound up in a European preferential agreement was diametrically opposed to the Swiss self-image as a globally oriented trading nation that sent about half of its exports to countries outside of Europe. Preferential groupings were perceived to be inherently protectionist and therefore running counter to the Swiss call for a liberal European trade framework. Switzerland's enviable economic and political stability after the Second World War was attributed to her neutrality and independence. Thus the argument of the "Europeans" that only supranationally institutionalised interdependence would guarantee prosperity and peace in Europe cut no ice with the Swiss.⁵⁴

General disapproval of preferential agreements and the domestic troubles in the process of establishing a new tariff system made the Swiss keep a very low profile in FTA negotiations.⁵⁵ The Swiss administration and industry only reluctantly supported the FTA idea as an initiative which would possibly palliate the effects of the Common Market. According to the prevalent view in Switzerland the latter was doomed to fail anyway. Thus, in the FTA negotiations the Swiss basically stuck to the British position, supporting the establishment of an FTA as the lesser evil than being exposed to tariff discrimination by the Six.

When the FTA discussions run aground for the first time in the spring of 1957 the Swiss got increasingly worried. Defending her minimum stance Switzerland ended up in an isolated position.⁵⁶ Instead of adjusting her negotiating strategy the Swiss rather tried to increase the pressure on the Six by threatening to withdraw from the EPU. This would have meant the breakdown of the European monetary institution which had significantly contributed to the economic recovery during the Fifties. The Swiss threats highlighted the importance of a sound monetary basis for further steps in the integration process. But they did not increase the chances of the FTA nor did they help the credibility of Switzerland's European policy. Nevertheless, the Swiss continued to use the EPU as their main argument in the FTA negotiations.⁵⁷

Switzerland's aggressive bargaining tactics were mainly driven by the Commercial Division of the Swiss Federal Department of Public Economy. The head of the Commercial Division was, despite its paramount importance for the Swiss econo-

54. Cf. R. MAURHOFER, *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA*, pp.51-72.

55. *Ibid.*, pp.145-149.

56. The main difference to the British position arose in agriculture: the Swiss had advocated negotiations on a separate statute for agriculture already at the ministerial meeting of February 1957. At that time the British were strictly opposed to any such a scheme. The Swiss did not want free trade in the agricultural sector either but were ready to negotiate for some general rules. Cf. Federal Council, nr.302, 8.2.1957, SFA E1004.1(-)/1 vol.598.

57. Cf. R. MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo – Der Kapitalmarkt als Instrument der schweizerischen Europapolitik 1945-1960*, in: *Aussenwirtschaft*, II(1999), pp.225-268, here pp.248-251.

my, not a member of the government (i.e. a Federal Councillor) but a civil servant, at that time Hans Schaffner. He regarded the Common Market as a French led exercise in neo-mercantilism infringing on existing international law and therefore he advocated a hard course against the Six. When the French continued to take an ever more obstructive line and the rest of the Six did not show much will to change this, Schaffner attacked them fiercely whenever possible and sought to build a coalition with other non-Six. Ideally this could be done with co-ordinated counter-measures where the Swiss would apply their active balance of payments with the Six, but also in the trade field. Schaffner signalled very early, at the beginning of 1958, his interest in some sort of a non-Six agreement.⁵⁸

Of course, the Swiss realised that the idea of a reduced FTA was being discussed in the UNISCAN-group, of which Switzerland was not a member. Despite their disinterest in preferential agreements the Swiss had to avoid getting isolated between two rival European trading blocks. Hence, after the UNISCAN-meeting in May 1958, where the establishment of a counter-FTA was high up on the unofficial agenda, Hans Schaffner took the initiative with Russell Bretherton whom he asked for an invitation to the next UNISCAN-meeting and intensified Anglo-Swiss contacts.⁵⁹ The consequent Anglo-Swiss meeting took place at the beginning of June 1958 where Schaffner caught up with the development in UNISCAN by hinting at the possibility of drafting a FTA first among the non-Six prior to submitting it to the Six. His proposals differed from the Whitehall thinking (which was not revealed to him) in that the former envisaged a non-Six agreement which was to be extended to all the 17 members of OEEC.⁶⁰

Whitehall plans had dismissed this option and were focussing on a FTA which would not encompass the Six but would form a second bloc which then had to be linked with the Six by separate agreement. Thus Schaffner's suggestion was of a tactical nature and not an attempt to establish a counter FTA among the non-Six. The main goal of the meeting was to impress on the British the need to retaliate against the Six in the financial field, i.e. by breaking up the EPU. The chairman of the British delegation reported to his colleagues that the Swiss had come to London to discuss the future of the EPU and that they would use their strong financial position to secure the best bilateral possible deal with the Six.⁶¹ Subsequently, in the future deliberations on the UNISCAN project Whitehall assumed that Switzerland would not want to join and would prefer a bilateral agreement with the Six. This view persisted until spring 1959.

58. Note by R. Bretherton, 8.2.1958, PRO BT11/5554.

59. Note by R. Bretherton, 19.5.1958, PRO BT11/5555.

60. Record of meeting, 2.6.1958, Cabinet Office, FTAO papers, Box 53.

61. PRO CAB130/132, GEN.613/34th meeting, 3.6.1958. Nevertheless in historiography the Swiss visit to London in June is regarded as the moment when Schaffner suggested the establishment of what later became EFTA and triggered the British interest in such a scheme. This opinion can be traced back to K. Kaiser, *op.cit.*, p.177 fn 5. Kaiser was probably drawing from the recollection of his teacher, Prof. Alfred Müller-Armack, who had been involved in the FTA negotiations as a civil servant of the German Ministry of the Economy.

Although the most important Swiss industrial federation, the so-called Vorort,⁶² did take part in the activities of the non-Six federations its contribution was minor. The Swiss industrialists were very particular about restricted preferential agreements, especially if such an agreement was to be as geographically restricted and incoherent as a FTA of only seven of the non-Six countries.⁶³ This was also the attitude of the Swiss diplomatic circles. Yet, Swiss historiography has emphasised the important role that the Swiss diplomats and industrialist allegedly have played in the creation of EFTA. One historian even sees in Hans Schaffner “the father of EFTA”.⁶⁴ This interpretation derived mainly from the Geneva meeting at the beginning of December 1958, to which Schaffner invited a group of high officials of the later EFTA countries. Schaffner himself fostered the notion that Geneva was the starting point for the EFTA negotiations and that by organising this meeting it was actually him who initiated the creation of EFTA.⁶⁵

To call Hans Schaffner the “father of EFTA” seems somewhat of an overstatement given how far the preparations for UNISCAN had advanced by that moment. On the very day the representatives of the “Seven” met in Geneva the FTA committee of the British cabinet had before it a detailed note by the Chancellor of the Exchequer asking the other ministers for their decision on the UNISCAN-FTA.⁶⁶

Schaffner’s goal in Geneva was not to secure the agreement on the establishment of a small FTA, but to engage the non-Six on a common line against the Six and to avoid any separate deals with them. Schaffner was well known as “the leader of somewhat violent action against the Six” which is why John Coulson had expected the Geneva meeting to be “a shambles”.⁶⁷

When the subject of a FTA among the non-Six was raised during private talks in Geneva Schaffner tried to evade the subject. One reason for this reaction was that he did not favour the FTA-approach. Additionally, he did not have the competence of the political authorities to take the initiative in this matter. Although it was politically significant, the decision to invite the high officials of the Seven to Geneva was not taken by the Swiss government or the Ministry of Foreign affairs but by Schaffner himself who directed the Division of Commerce and thus Swiss European policy. In this respect he later called the Geneva conference quite correctly a “conspiracy of civil servants”, although he was probably rather referring to a conspiracy directed against the Six.⁶⁸

62. Short for *Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins* (The Swiss Federation of Trade and Industry).

63. On the *Vorort*’s attitude towards European integration see A. FLEURY, *Le patronat suisse et l’Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome*, in: M. DUMOULIN, R. GIRAULT and G. TRAUSSCH (eds.), *L’Europe du Patron. De la guerre froide aux années soixante*, Bern, 1993, pp.165-189, and G. KEEL, *Le grand patronat suisse face à l’intégration européenne*, Bern etc., 1980.

64. U. ALTERMATT, op.cit., p.68.

65. H. SCHAFFNER, *Die Gründung der EFTA im europäischen Zusammenhang gesehen*, in: *EFTA Bulletin*, 3(1980), pp.4-6.

66. Note by the Chancellor of the Exchequer, 2.12.1958, PRO CAB130/123, GEN.580/12.

67. J. Coulson to W. Montagu-Pollock (Bern), 28.11.1958, Cabinet Office, FTAO papers, Box 53.

68. Testimony of H. Schaffner at the ARCHIVE FOR CONTEMPORARY HISTORY in Zurich, given on 29 October 1986; see also his account in H. SCHAFFNER, op.cit., pp.4-6.

The Swiss management of the whole non-Six affair was entirely in Schaffner's hands. He ordered no written records to be produced within the Swiss administration and only reported orally to the Swiss Foreign Minister on the process of the front-building between the Seven. The reason for this secrecy was the fear of a leakage to the press and the foreseeable opposition of the business circles.⁶⁹ Of course, the pooling of information at the Division of Commerce fostered its already dominant position within the Swiss administration and Schaffner's already very tight grip on the decision making process. The Ministry of Foreign affairs had lost control over European policy long ago and was now entirely incapable of influencing the course of events. Max Petitpierre, Minister for Foreign affairs since 1945, had constantly tried to introduce some more political thinking into the decision making process but became victim of his own policy: he had led Switzerland into the Marshall plan by stressing its purely technical and economic purpose. To claim that OEEC business had turned political would have contradicted this policy. He had always defended Swiss participation in OEEC because this organisation was allegedly non-political, contrary e.g. to the Council of Europe. It was never as obvious as in late 1958 that the settlement of the differences between the Six and the rest of Europe was a political rather than a commercial problem. However, similar to the Foreign Office the Swiss Ministry of Foreign affairs was always a step behind the events in Paris. This was particularly true for the time of the FTA breakdown and the subsequent creation of EFTA.⁷⁰

Unlike the Scandinavians, the Swiss were not very receptive to British hints at the possibility of a small FTA. Stubbornly they stuck to their conviction that the Six had to be faced with a "trade war". The Swiss, namely Hans Schaffner, did not trust the British, especially after the start of the Anglo-French talks, and tried to set them against the Six.⁷¹ Whitehall was concerned about this attitude. A visit to Bern by Figgures, Coulson and Bretherton in February 1959 helped to calm the Swiss down and put them more firmly on the UNISCAN-FTA track. This was a difficult task for "[t]he Swiss were obsessed with the desire to show their teeth fairly soon against the French, and indeed all of the Six".⁷² Schaffner insisted on the principle of non-discrimination and suggested the creation of "a Club of the Discriminated" but was very vague about what this club should consist of and the British doubted that such a negative grouping would be useful.⁷³ Although the Swiss constantly reverted to the question of a trade war and retaliation measures the British could sufficiently impress their opinion on Schaffner and his colleagues that something more positive would be necessary.

69. J. Walsh to L. Holliday, 25.2.1959, PRO FO371/142595 (M6114/12). Hence, it is impossible to trace the creation of EFTA in the Swiss archival sources.

70. See the criticism by the head of the legal division of the Swiss Foreign Ministry, Rudolf Bindschedler, 6.12.1958, SFA E2808(-)1974/13 vol.12. Cf. R. MAURHOFER, *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA*, pp.352-360 and 406-420.

71. See e.g. Telegram Nr.31 Saving C. Steel (Bonn) to FO, 27.1.1959, PRO FO371/142487 (M611/45).

72. J. Walsh (Bern) to J. Coulson, 9.2.1959, Cabinet Office, FTAO papers, Box 53.

73. Record of meeting, J. Walsh, 9.2.1959, *ibid*.

Despite the British encouragement the Swiss remained non-committal throughout the winter of 1958/59. It was only at the Stockholm meeting in March 1959 where the Swiss took a more positive line for the first time. Figgures noted that

"[t]he Swiss have moved far from the position which we found in Bern in early February; they are as firm and unequivocal as the Swedes".⁷⁴

Only from now on did the British count on the Swiss to be integral partners in the small FTA.

Contrary to the British, the Swiss had introduced counter measures against the Six as from the very first day of 1959. As they had always warned, the Swiss retaliated in the financial field using their capital market as their "most important weapon for the defence of the Swiss economic interests".⁷⁵

Driving force in the devising of a counter-attack were the Division of Commerce and the main Swiss industrial federation, the Vorort.⁷⁶

They argued that the EEC violated the OEEC non-discrimination rule and thus counter-discriminations were legitimate if not legal means to re-establish "reciprocity". This notion prevailed in the Swiss administration as well as among industrialists, although there were differing views particularly in the Federal Political Department (Ministry of Foreign affairs).⁷⁷

The retaliatory measure that was finally chosen was an embargo on capital exports to the Six and their collective institutions entering into force as from 1st January 1959. The embargo had two functions. First, to hit back offensively against the Six, second, to re-direct the flow of capital to the non-Six and thereby foster the non-Six solidarity and its economic potential. The embargo aimed at hurting private industry inside the Six, which then would exert pressure on their respective governments.⁷⁸

The Federal government did not have the legal competence to impose such an embargo. It could only advise the Swiss National Bank which finally decided on the permission for capital exports in the form of loans or credits exceeding a certain amount. Thus, the embargo consisted of a gentlemen's agreement between the Fed-

74. F. Figgures to R. Clarke, 19.3.1959, PRO BT11/5650.

75. W. Streuli (Dep. of Finances and Customs) to Swiss National Bank, 26.12.1958, SFA E6001(B)1972/96 vol.18.

76. On the role of the *Vorort* in the Swiss foreign policy decision making process see P. HUG, *Innenansichten der Aussenpolitik - Akteure und Interessen*, in: B. STUDER (ed.): *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zürich, 1998, pp.203-236, here pp.217-223, and T. GEES, *Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960*, in: P. HUG and M. KLOTTER (eds.): *Aufstieg und Niedergang des "Bilateralismus". Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich, 1999, pp.141-172, here pp.168-171.

77. For the debate on the legal qualification of the EEC see the opinion of the head of the legal service of the Federal Political Department, Prof. R. Bindschedler, "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen", 13.12.1958, SFA E 7001(C)1968/72 vol.242, and H. Schaffner's reply, "Stellungnahme Handelsabteilung des EVD zum Rechtsgutachten vom 13. Dezember 1958 des Eidg. Politischen Departements", 3.3.1959, *ibid*.

78. On the capital market embargo see: R. MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo*, pp. 251-264.

eral Council and the Swiss National Bank. The Bank's consent was based on the assumption that the embargo was only a short time measure. As soon as the chances for a change of attitude of the Six became increasingly remote the Swiss National Bank strongly opposed the Federal Council's embargo policy but did not cancel the arrangement. The private banks as well mounted the barricades, though without publicly attacking the government. However, the Federal Council stuck to its tit-for-tat attitude until this strategy was finally toppled by the British decision to join the EEC in 1961. Although the whole embargo affair was quite ineffective and not of major significance it still casts a revealing light on the Swiss line of action in the formation of a counter front against the Six: discriminating against the Six while strengthening the Seven in order to raise the price for the EEC refusal of a compensatory OEEC agreement. Furthermore, a counter-bloc would strengthen and legitimise the position of the EEC, which the most influential Division of Commerce regarded as not consistent with existing international law.

Conclusions

The EFTA-concept was elaborated by Whitehall officials during the OEEC-FTA negotiations and not after their breakdown. They devised what later became EFTA on the basis of UNISCAN, the Anglo-Scandinavian forum for economic co-operation. In the summer of 1957 UNISCAN was considered as a tactical grouping facilitating the FTA negotiations and later in the winter/spring of 1958 as a viable small alternative FTA. The driving force behind this project were officials of the Board of Trade and the Treasury with the consent and encouragement of Reginald Maudling.

The industrial federations played an important role in the process that led to the creation of EFTA but at no stage did they exceed the thinking of Whitehall officials dealing with the FTA issue. On the contrary, Maudling welcomed the federations' call for a small FTA in case the project for the large one would fail as a means to exert pressure on the Six. The FBI never embarrassed Whitehall and always sought guidance before the meetings of the industrial federations at international level. Although the plans for an alternative FTA were ready in November 1958 foreign and domestic policy considerations did not allow to go ahead with the project. Whereas Anglo-French commercial negotiations at the diplomatic level attempted to ease the tensions between the Six and the non-Six, the industrial federations prepared the ground for the creation of a FTA between the non-Six. At the same time, Reginald Maudling and some Whitehall officials angled for an invitation from the Scandinavian countries for discussions of the non-Six FTA project also on diplomatic level. This strategy proved to be successful and turned the future EFTA into a Scandinavian project. Although the Scandinavians did most of the running in public, EFTA, respectively the speed with which it was created, would not have been possible without the long and detailed planning in Whitehall since early 1958. EFTA was a predominantly British project which aimed at preventing the non-Six from entering bilateral agreements with the Six, the worst case being a bilateral

agreement between a Nordic Common Market and the Six. EFTA was not a means to “sabotage” the Common Market of the Six. The EFTA can best be described as a defensive holding or balancing operation. The “bridge-building” function of EFTA was secondary for the British. At least, the creation of EFTA was expected not to damage the prospects of a free trade agreement of any kind with the Six in the future.

The case of Switzerland is different. Preferential agreements of any kind were not in line with general Swiss economic policy and the Swiss supported only reluctantly the large FTA project. The expectation that the Common Market would not come into operation prevented the Swiss from making more than minimal concessions and made them favour a tough line against the Six. Hans Schaffner, who directed the Swiss European policy almost autocratically, based his strategy on threats of retaliation measures against the Six, preferably in the financial field. Threatening with the withdrawal from EPU and especially the embargo on capital exports to the Six implemented as from 1st January 1959 are most characteristic for this strategy which was strongly supported by Swiss industry. The aim was to concert non-Six counter-measures in order to crack up on the French-German political rapprochement. The creation of an alternative preferential area was clearly not Switzerland’s primary goal. The notion that Hans Schaffner was “the father of EFTA” cannot be sustained. At the international level Anglo-Scandinavian co-operation in UNISCAN had soon emerged as the nucleus of non-Six solidarity and any future alternative project. Anglo-Scandinavian co-operation triggered the fear of Switzerland being isolated between a UNISCAN preferential area and the Common Market of the Six. Hans Schaffner had to climb down from his earlier stance which had emphasised the independence of Switzerland and her economic force enabling her to face the Six bilaterally. The Swiss participation in EFTA is not an act of creative and active European policy but rather a desperate defensive and reactive move.

Rußland und die europäischen Neutralen im Kontext der Schaffung einer Sicherheitsstruktur für Gesamteuropa

Ludmilla Lobova

I. Vorüberlegungen und Fragestellungen

Die Neutralität war und ist eines der wesentlichen Elemente, die das Interesse Moskaus an Österreich, Finnland, Schweden und der Schweiz begründeten. Die Sowjetunion und das spätere Rußland betrachteten das Institut der Neutralität als stabilisierenden Faktor des europäischen politischen Systems. Die Akzente in dieser Wahrnehmung änderten sich aber und waren sowohl von der Situation, in der sich das Land gerade befand, als auch von den Hauptkriterien seiner Außenpolitik abhängig. Die Moskauer Auffassung von der Neutralität ging im allgemeinen von zwei Faktoren aus: der jeweiligen innenpolitischen Situation in der UdSSR bzw. Rußlands sowie von der Dynamik der gesamteuropäischen Entwicklung.

Die offizielle Position der sowjetischen und russischen Seite zu den europäischen Neutralen und ihrer Beurteilung wird in wissenschaftlichen Werken über Theorie und Praxis internationaler Beziehungen, in Dokumentensammlungen und diplomatischen Mitteilungen dargestellt. Diese Quellen geben die russische Sicht zur Neutralität allerdings nur fragmentarisch wieder. Außerdem war die sowjetische Historiographie über Jahrzehnte stark ideologisiert und folgte einer einheitlichen Auslegung; erst die Liberalisierung Ende der 80er Jahre brachte eine Pluralisierung und Ausprägung durchaus unterschiedlicher Standpunkte verschiedener Wissenschaftler. Als von der zweiten Hälfte der 80er Jahre an in den neutralen Ländern lebhaft sicherheitspolitische Diskussionen über die Zukunft der Neutralität geführt wurden, griff die UdSSR immer weniger aktiv ein – Moskau hatte zunehmend andere Sorgen. In der russischen Geschichtsschreibung der 90er Jahre gab es keine nennenswerten Untersuchungen mehr, in denen neue Zugänge zum Verständnis von „Neutralität“ in Verbindung mit den grundlegenden politischen Veränderungen in Europa erschlossen und Bewertungen der Entwicklungsperspektiven neutraler Staaten zur Bedingung der Entstehung neuer politischer Strukturen vorgenommen wurden. Laut Vladislav Zubok

„this topic has not been systematically explored in or outside of Russia. There is a number of sketchy studies in the West, but most of them bear a heavy imprint of the Cold War times and needs“.¹

1. Vgl. V. ZUBOK, *The Soviet Attitude towards the European Neutrals during the Cold War*, in: M. GEHLER, R. STEININGER (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien/Köln/Weimar, 2000, S.29.

Allerdings hat die sowjetrussische Position in der westlichen Historiographie, wenn überhaupt, nur unzureichend bzw. am Rande Berücksichtigung gefunden. Das betrifft ältere Werke² ebenso wie in der Zeit der „Wende“ in Osteuropa (1989-1991) erschienene Analysen³ und schon nach dem Ende des Kalten Krieges verfaßte Werke.⁴ Im Zuge der Diskussion um einen möglichen NATO-Beitritt der neutralen Länder wurde der russischen Position mehr Aufmerksamkeit geschenkt.⁵ Verschiedene Autoren wie Curt Gasteyger, Stephan Kux, Harto Hakovirta, Richard A. Bitzinger⁶ u.a. haben die Rolle der europäischen Neutralen in der Außenpolitik Moskaus stärker berücksichtigt; zudem wurde die sowjetrussische Sichtweise der europäischen Neutralen jeweils nur aus einer bestimmten Perspektive (z.B. österreichischer Staatsvertrag, EU-Beitritt, internationale Vermittlertätigkeit, NATO-Debatte), nicht aber im politischen Gesamtkontext dargestellt.

Ausgehend von einer Beschreibung des aktuellen Zustandes will die vorliegende Untersuchung die russische Position zur Neutralität analysieren und vorhandene Forschungslücken bestimmen und schließen helfen, indem verschiedene Perspektiven in der Entwicklung des Neutralitätsbegriffes aus russischer Sicht aufgezeigt werden.

-
2. Vgl. F. ERMACORA, *20 Jahre österreichische Neutralität*, Frankfurt a.M., 1975.
 3. Vgl. A. LERNHART, *Österreich und die EG: Neutralität und Mitgliedschaft*, Wien 1989; J. IRASCHKO, A. TRUGER (Hrsg.), *EG und Neutralität*, Wien 1989; Stephan NONHOFF, *In der Neutralität verhungern? Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration*, Münster, 1995.
 4. Vgl. H. PAYR, *Die schwierige Kunst der Neutralität*, Wien/Köln, 1990; M. GEHLER, R. STEININGER (Hrsg.), *Österreich und die europäische Integration 1945 – 1993*, Wien/Köln/Weimar, 1993; H. ARNOLD, *Neutralität von außen betrachtet*, in: *Europäische Rundschau*, 1(1994), S.3-12; O. HÖLL, H. KRAMER, *Globalization, Normalization and Europeanization of a Small(er) State's Foreign Policy: The Case of Austria*, in: Paper prepared for the 25th ECPR Joint Session of Workshops, Workshop *Small States in the Transforming European System*, Bern, February 27 – March 3, 1997; A. MOCK, L. STEINER, A. KHOL (Hrsg.), *Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität*, Wien, 1998; S. KARNER (Hrsg.), *Österreich Zukunftsreich: Denkpfleiler ins 21. Jahrhundert*, Wien, 1999.
 5. Vgl. H. KREJCI, E. REITER, H. SCHNEIDER (Hrsg.), *Neutralität: Mythos und Wirklichkeit*, Wien, 1992; E. REITER, *NATO-Beitritt Österreichs?* Wien 1995; ders.: *Neutralität oder NATO?*, Graz, 1996.
 6. Vgl. C. GASTEYGER, *The Soviet and Neutrality in Europe*. Konferenzbeitrag, Graduate Institute of International Studies, Genf, 1986; S. KUX, *Neutrality and the Neutral States in Soviet New Political Thinking. Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien/ BIOst* (Köln) 52(1990); H. HAKOVIRTA, *The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe*, in: *World Politics*, 4(1983), S.563-585; R. A. BITZINGER, *Neutrality for Eastern Europe: Problems and Prospects*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, 3(1991), S.281-289.

II. Die russische Perzeption der Neutralität und ihr Stellenwert in den 80er und 90er Jahren

In den Jahrzehnten des Kalten Krieges entsprach das außenpolitische Konzept der Sowjetunion naturgemäß ihren Blockinteressen, d.h. dem Warschauer Pakt, der sich im Machtkampf mit der NATO befand. Im Wettstreit der Supermächte wurden die neutralen Länder von Moskau wiederholt als „Brückenbauer“, „Vermittler“ und „Friedensstifter“ angesehen. Nach dem Zerfall des Ostblocks und dem Zusammenbruch der UdSSR (1991) gerieten Rußland und die neutralen Länder insofern in eine ähnliche Situation, als sie vor neuen Optionen bezüglich ihrer Stellung innerhalb des neuen Europas standen. Diese Wahl hing von folgenden Faktoren ab: von den neuen Grundlagen für eine europäische Sicherheitsordnung; von der Frage, wie viele Zentren letztere haben sollte (die NATO; die NATO und Rußland; die NATO, die EU und Rußland); von der Präzisierung und Neudefinierung des Begriffes „Neutralität“; von der Entwicklung von Mechanismen für wirtschaftliche, politische und militärische Interaktionen zwischen Staaten mit politisch verschiedenen Ausgangspositionen.

Moskau wollte sich seit den 80er Jahren verstärkt in europäischen Angelegenheiten engagieren und hoffte, Initiator und Mitgestalter entsprechender Integrationsprozesse zu werden. Vor diesem Hintergrund änderte sich auch das Verhalten der neutralen Staaten: sie versuchten nun am europäischen Integrationsprozeß voll zu partizipieren und wurden in die entsprechenden Organisationen aufgenommen, wodurch sie aus der Sicht Moskaus größeren Einfluß in Europa als Rußland erhielten. Die Neutralen, die zuerst der EU beitraten, wurden auch langsam - zunächst in einer eher beobachtenden Rolle – an die sich formierenden sicherheitspolitischen Strukturen der EU herangeführt.

Die UdSSR hatte einen Beitritt der Neutralen zur Europäischen Gemeinschaft (EG) lange Zeit als Verletzung der Neutralität bezeichnet. Sie änderte aber allmählich ihre Position in dieser Frage, als sie immer mehr begriff, daß es hier um einen objektiv nicht abwendbaren europäischen Prozeß ging, von dem sich die neutralen Länder nicht ausschließen konnten. Ihre Aktivitäten bestanden u.a. aus der Führung des Vorsitzes in den Ratspräsidentschaften der EU und der OSZE sowie der Teilnahme an den ab Ende 1995 in Bosnien-Herzegowina (IFOR/SFOR) und ab Mitte 1999 im Kosovo (KFOR) eingesetzten Friedenstruppen; auf der anderen Seite fürchtete Rußland, sich immer weiter von europäischen Entscheidungsprozessen zu entfernen. Daher sah Moskau sich veranlaßt, ja gezwungen, das Potential der neutralen Länder für sich zu nutzen und ihre Rolle in Europa entsprechend höher zu bewerten.

Bei der sowjetrussischen Sichtweise europäischer Sicherheitsfragen und der Rolle der neutralen Staaten können für die jüngere und jüngste Zeit folgende Etappen periodisiert werden:

- Ende der 80er Jahre bis 1991: Die UdSSR propagierte in dieser Zeit die Idee eines „gesamteuropäischen Hauses“, die auch in neutralen Ländern wie Österreich Unterstützung fand, artikulierte aber auch die Hoffnung auf ein „blockfreies Europa“ und

eine neue Weltordnung; die UdSSR versuchte, ein „neues Denken“ zu demonstrieren und als Initiator eines gesamteuropäischen Integrationsprozesses aufzutreten. Sie wurde sich aber bald bewußt, daß sie trotz aller Bemühungen wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der „Perestrojka“ (Umgestaltung) in diesem Prozeß kaum eine Führungsposition würde einnehmen können.

– Nach 1991: Zunächst lehnte sich Rußland an den Westen und hierbei vor allem an die USA an. Ab 1993 kam es jedoch zu einer Rückbesinnung auf die eigenen nationalen Interessen und einer zunehmenden Abkehr von den „allgemein menschlichen Werten“, die Gorbatschow propagiert hatte; in der Folge ging Moskau zunehmend auf Distanz zum Westen und forcierte mit wachsendem Nachdruck sein Konzept der „multipolaren Welt“ (siehe dazu weiter unten). Rußland interessierte sich während der Verschlechterung seiner Beziehungen zu den USA zunehmend für europäische Fragen und besonders die EU, die als Modernisierungs- und Handelspartnerin gesehen und benötigt wurde. Rußland hoffte auf eine Einbeziehung auch in den Europarat, zu der es dann Anfang 1996 kam. Im Juni 1994 wurde ein Partnership and Cooperation Agreement (PCA) zwischen Rußland und der EU abgeschlossen, das am 1. Dezember 1997 in Kraft trat. Aus russischer Sicht veränderte sich das Umfeld in Europa in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erheblich: 1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der EU bei.⁷ In diesen Ländern intensivierten sich die sicherheitspolitischen Debatten, wobei die Möglichkeit einer NATO-Mitgliedschaft diskutiert wurde; die NATO nahm 1999 mit Ungarn, Polen und Tschechien drei ehemalige Verbündete der UdSSR auf; die EU gab zu erkennen, auch außen- und sicherheitspolitisch ein Faktor zu werden. Rußland drohte nicht zuletzt aufgrund seiner schlechten wirtschaftlichen Lage und innenpolitischen Gegensätze von den europäischen Integrationsprozessen zunehmend ausgeschlossen zu werden. Es hatte als Folge der Beendigung des Kalten Krieges ursprünglich (1989/90) auf eine „Neutralisierung Europas“ unter Einbeziehung eines neutralisierten Deutschlands gehofft, doch diese Vorstellung erwies sich als Illusion.

– 1999: Die Kosovo-Krise mit der NATO-Intervention gegen Restjugoslawien (Unternehmen „Allied Force“ von März bis Juni 1999) hat die Bereitschaft der neutralen Staaten, sich der NATO anzuschließen, nicht unbedingt gefördert, da nun vielfach die Furcht artikuliert wurde, durch derartige Anlaßfälle in künftige Kriege verwickelt zu werden. Die Kosovo-Krise markierte auch einen neuen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen Rußland und der westlichen Welt. Moskau sah sich in seiner Skepsis gegenüber der NATO bestätigt und im Glauben bestärkt, einem wachsenden „NATO-Zentrismus“ widerstehen zu müssen. Es glaubte sich einerseits von den maßgeblichen Entscheidungen in der Kosovo-Krise wie in der gesamten europäischen Sicherheitspolitik ausgeschlossen, zeigte aber gleichzeitig zunehmend Anzeichen von Selbstisolierung und Abkapselung vom Westen. Vor diesem Hintergrund trug der neu einsetzende Krieg in Tschetschenien ab Ende September 1999 zur Verkomplizierung der Beziehungen zwischen Rußland und den EU-Staaten bei.

7. In Finnland spielten bei der Entscheidung, sich um Mitgliedschaft in der EU zu bemühen, sicherheitspolitische Motive – d.h. konkret: die Nachbarschaft zur UdSSR bzw. zu Rußland – eine erheblich größere Rolle als offiziell eingeräumt; vgl. J. RAINIO, Sicherheit im Wandel: Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage im Ostseeraum aus finnischer Sicht, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (ÖMZ), 2(2001), S. 176 f.

II.1. Rechtliche Aspekte

Die russische Perzeption von „Neutralität“ nahm auch Bezug auf das Völkerrecht. Sie vereinte dabei ideologische Grundlagen aus der Sowjetzeit mit dem Versuch, die Neutralität unter den Bedingungen eines neuen „blockfreien Bewußtseins“ zu empfehlen. Der letztgenannte Aspekt beruhte vornehmlich auf einer Ablehnung der Blöcke und des „Blockdenkens“ aus der Zeit des Kalten Krieges überhaupt sowie auf dem Wunsch zur Schaffung einer „multipolaren Welt“.

In der russischen Völkerrechtsliteratur ist die Beurteilung des Begriffes der Neutralität als „eine der ältesten Einrichtungen des Kriegsrechts“ anzutreffen. „Im modernen Völkerrecht nahm sie jedoch viele neue Züge an. Als Einrichtung des internationalen humanitären Rechtes wird sie v.a. als Instrument betrachtet, das dazu berufen ist, die Bevölkerung eines Staates vor dem mit einem bewaffneten Konflikt verbundenen Unheil zu bewahren“. Und weiter:

„In der Vergangenheit waren die formellen Momente entscheidend, und die Neutralität begann erst mit einem Kriegszustand im rechtlichen Sinn. Heute ist das Vorhandensein eines bewaffneten Konflikts entscheidend, unabhängig vom Bestehen eines Krieges im rechtlichen Sinn. Die Neutralitätsrechte treten dann in Kraft, sobald ein internationaler Konflikt ein solches Ausmaß erreicht hat, daß auch die Position von Drittländern bedeutsam wird. Die Neutralität spielt bei einem Konflikt, der nicht auf internationaler Ebene ausgetragen wird, keine Rolle, da es sich hierbei um eine innere Angelegenheit des entsprechenden Staates handelt und hier das Prinzip der Nichteinmischung gilt“.⁸

Russische Völkerrechtler haben besonders die „immerwährende Neutralität“ der Schweiz und Österreichs hervorgehoben. Sie basiert auf innerstaatlichen rechtlichen Grundsätzen. Rußland betonte hierbei immer wie im Falle Österreichs, daß die gegebene Form der Neutralität von anderen Ländern als solche anerkannt worden sei. Ausgehend davon wurde sicherheitspolitischen Diskussionen in Ländern mit „immerwährender Neutralität“ besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

II.2. Historischer Hintergrund

Die UdSSR, ihre Verbündeten wie auch die neutralen Staaten waren von den noch relativ bescheidenen sicherheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration in den 70er Jahren aus naheliegenden Gründen nicht berührt. Mit Michail Gorbatschows Amtsantritt als Generalsekretär der KPdSU 1985 kam – ein Jahrzehnt nach der KSZE-Schlußakte von Helsinki (1975) – wieder Bewegung in die festgefahrenen Fronten des Kalten Krieges. Die UdSSR belebte auch ihre Beziehungen zu den neutralen Ländern und Skandinavien. 1986 besuchten drei skandinavische Ministerpräsidenten Moskau, und im Herbst 1987 verkündete Gorbatschow das sogenannte „Murmansk-Programm“, das militärische, politische, ökonomische und humanitäre Aspekte der Zusammenarbeit mit den nordischen Ländern vorsah.⁹

8. Vgl. I. LUKAŠUK, *Meždunarodnoe pravo: Osobennaja čast'*, Moskva, 1998, S.308.

9. Vgl. A. KANN, *Švecija i Rossija – v proslom i nastojaščem*, Moskva, 1999, S.228.

Am Ende der 80er Jahre änderte sich die Einstellung der UdSSR zum Problem der westeuropäischen Integration allmählich. Sie begann selbst mit Initiativen für die Bildung eines erweiterten wirtschaftlichen Raumes mit intensiven Wechselbeziehungen zwischen Ost- und Westeuropa aufzutreten. 1988 wurden offizielle Beziehungen zwischen dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und der EG aufgenommen. Im Gefolge dieses zunehmenden „Aufweichens“ des Blockdenkens in Europa gewannen gesamteuropäische Initiativen auch im sicherheitspolitischen Bereich an Relevanz. Sowohl die ehemaligen Gegner des Kalten Krieges als auch die neutralen Staaten begannen sich in diesem veränderten Umfeld neu zu orientieren, auch wenn die sowjetische Haltung einem Beitritt der europäischen Neutralen in die EG gegenüber zunächst ablehnend blieb.

Bei einer Begegnung mit Gorbatschow am 11. Oktober 1988 meinte der österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky, daß es in Österreich „einige Leute“ gäbe, „die gerne schnell in die EU ‘hineinhuschen’ würden. Ich bin absolut gegen eine solche Annäherung und sage, daß ich nicht vorhabe, aus zehn Meter Höhe in ein Bassin zu springen, in dem kein Wasser ist. Die vorrangigste Bedingung für den EU-Beitritt muß die Wahrung der Neutralität sein, für die wir die Verantwortung tragen“.¹⁰

Das hörte die sowjetische Seite natürlich gerne. Gorbatschow betonte gegenüber Vranitzky, daß die Rolle der neutralen Staaten in Europa in Politik und Wirtschaft aktiviert werde und ihr „origineller und selbständiger Beitrag in einer Reihe von Prozessen nicht unbemerkt bleiben kann und soll“.¹¹ In seinem Buch „Das Leben und die Reformen“ (1995) hielt der ehemalige sowjetische Präsident fest, daß die seinerzeitigen Erklärungen Vranitzkys die Veränderungen in Europa und in der Welt im Hinblick auf die „Perestrojka“ ebenso wie die internationale Verantwortung Österreichs berücksichtigt hätten.¹²

Allmählich definierte die sowjetische Seite ihre generelle Position zu den neutralen Ländern und den Institutionen der Neutralität neu. Aus der Zeit vor Gorbatschow übernahm sie eine vereinfachte Theorie über verschiedene „Modelle und Parameter einer Typologie der Fälle der Neutralität in Europa“,¹³ welche die neutralen Staaten vordergründig als „Brücken“ zwischen Ost und West betrachtete. Harto Hakovirta (Universität Turku) charakterisierte die sowjetische Betrachtungsweise der Neutralität wie folgt:

„... the Soviet concept of neutrality is a special mixture of traditional Western concepts, adaptation to the realities of the politics of neutrality in today's Europe, and efforts to persuade the European neutral states to support the peace policies of the socialist camp“.

Gorbatschow sah sich veranlaßt, auf die Dogmen der sowjet-kommunistischen Periode zu verzichten, in denen die Neutralität von zwei verschiedenen Sichtweisen betrachtet wurde: einerseits entsprach sie nicht „the point of view of the class struggle“, anderer-

10. Zitiert nach Archiv des Gorbatschow-Fonds (Moskau), Fond Nr.1, opis' 1, S.7.

11. Zitiert nach ebenda, S.3.

12. Vgl. M. S. GORBAČEV, *Žizn' i reformy*, Bd. 2, Moskva, 1995, S.282.

13. Vgl. M. ROTTER, *Modelle der Neutralität in Europa*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3(1979), S.292.

seits war „neutralization of states and areas [...] an instrument of general policy rather than an end in itself“.¹⁴ Die neutralen Länder hofften ihrerseits auf positive Veränderungen in der sowjetischen Außenpolitik unter Gorbatschow. Nach Ansicht des Schweizer Sicherheitsexperten Curt Gasteyger war noch nicht klar,

„whether such a more relaxed Soviet view on the Neutrals may find additional support in the context of more far-reaching changes in Soviet foreign policy that we are presently witnessing under Gorbachev“.

Aber es wurde hervorgehoben, daß in der neuen Situation „the Neutrals could only profit if such hope came true“.¹⁵

Für die Idee eines „gesamteuropäischen Hauses“ wurde von sowjetischer Seite auch in den Kontakten mit neutralen Ländern geworben. Gorbatschow stellte Vranitzky im erwähnten Gespräch 1988 die Frage, was den gesamteuropäischen Integrationsprozeß erwarte, wenn sich der westliche Teil Europas vom Osten abkapselte – wie solle dann das „europäische Haus“ gebaut werden? Vranitzky entgegnete, daß eine „militärpolitische und wirtschaftliche Abkapselung Westeuropas äußerst unerwünscht wäre und wir dem in jedem Fall entgegenwirken werden“.¹⁶ Er unterstützte bei einem weiteren Treffen mit Gorbatschow am 30. September 1991 in Moskau (d.h. kurz nach dem Putschversuch) auch dessen Idee der Schaffung eines „einheitlichen europäischen demokratischen Raumes“.¹⁷

In einem Gespräch des ehemaligen österreichischen Außenministers Erwin Lanc, nunmehr Präsident des Internationalen Friedensinstitutes, mit Vadim Zagladin, dem Berater Gorbatschows für internationale Fragen, am 22. Januar 1990 in Moskau wurde das Problem des Status neutraler Staaten im Rahmen des „gesamteuropäischen Hauses“ behandelt. Nach dem Eindruck Zagladins gab Lanc der vom französischen Präsidenten François Mitterrand vertretenen Idee einer europäischen Konföderation klar den Vorzug. Lanc äußerte den Standpunkt, daß die EG, die in den Jahren des Kalten Krieges entstanden war, Europa an die NATO „anbinden“ und sich die Konföderation in diesem Fall als ein „Mittel der Verbreitung der Kontrolle durch die NATO erweisen könnte, und zwar unmittelbar, sogar über ganz Europa“.¹⁸

Für die UdSSR lief das Problem damals auf die Frage nach dem Charakter der EG hinaus. Österreichs Außenminister Alois Mock versuchte, in einer Zeitschrift des sowjetischen Außenministeriums zu beruhigen:

„Die Europäische Gemeinschaft stellt in keinem Fall eine militärische Union dar. Dafür existieren genügend andere Mechanismen wie z.B. die WEU oder bilaterale Zusammenarbeit im militärischen Bereich. Im Falle eines Konflikts kann ein neutrales Land, das an der Europäischen Gemeinschaft teilnimmt, trotzdem seine traditionellen Verpflichtungen erfüllen“.¹⁹

14. H. HAKOVIRTA, op.cit., S.582f.

15. C. GASTEYGER, op.cit., S.24f.

16. Zitiert nach Archiv des Gorbatschow-Fonds (Moskau), Fond Nr.3, opis' Nr.1, S.2.

17. Zitiert nach Archiv des Gorbatschow-Fonds (Moskau), Fond Nr.1, opis' Nr.1, S.14.

18. Zitiert nach Archiv des Gorbatschow-Fonds (Moskau), Fond Nr.3, opis' Nr.1, S.2.

19. Zitiert nach *Meždunarodnaja žizn'* (= Das internationale Leben), 1(1989), S.19.

Sowjetische Funktionsträger setzten jedoch klar andere Akzente. So stellte sich die EG für Gennadij Schikin, der während der EG-Beitrittsverhandlungen Österreichs Botschafter der UdSSR in Wien war, keineswegs nur als wirtschaftliche Organisation dar - sie gewinne immer mehr politische Züge.²⁰

Nach der „Wende“ in Ostmitteleuropa ging es um die Bildung gesamteuropäischer Institutionen vor allem für wirtschaftliche Kooperation, obwohl schon damals eine engere Zusammenarbeit auch im Bereich der Sicherheitspolitik auf der Tagesordnung stand. Die sowjetische Seite hoffte, daß sich ganz Europa mit dem Zerfall des Blocksystems einem der Neutralität ähnlichen Status annähern würde und dies die Grundlagen für ein neues europäisches Sicherheitssystem schaffen würde. Stephan Kux, der die Entwicklung der sowjetischen Haltung zur Neutralität und den europäischen Neutralen im Lichte des „neuen politischen Denkens“ analysierte, stellte fest, daß gerade von diversen westlichen, osteuropäischen und sowjetischen Beobachtern eine „Finnlandisierung“²¹ oder „Neutralisierung“ als Modelle für die Neuordnung der Beziehungen Moskaus zu seinem ostmitteleuropäischen Vorfeld und sogar den Teilrepubliken der Sowjetunion thematisiert, lanciert und angeboten wurden. Die Beziehungen der UdSSR zu den Neutralen, insbesondere zu Finnland, wurden von Kux als Modell der „friedlichen Koexistenz“ und Prototyp des Zusammenlebens im „gemeinsamen europäischen Haus“ gepriesen. Außerdem hob er hervor, daß für die UdSSR die Beziehungen zu den europäischen Neutralen naturgemäß nicht prioritär waren. Auch deswegen konnte von einer konsistenten, zielgerichteten Politik ihnen gegenüber keine Rede sein.²² Westliche Beobachter betonten aber, daß mit Gorbatschows Amtsantritt eine beachtliche Intensivierung der Kontakte zu den Neutralen festzustellen sei, indem sie den aktiven Beitrag der Neutralen zur Errichtung des „gemeinsamen Hauses“ lobten, aber gleichzeitig die Besorgnis äußerten, daß die Neutralität auch als Vorwand für die Absage an gesamteuropäischen Institutionen dienen könnte.²³

Heute, wo die EU ihre Entwicklungsfähigkeit demonstriert, ist die russische Position völlig eindeutig. Sie wurde vom Direktor des Instituts für aktuelle internationale Probleme des Außenministeriums Rußlands, Prof. Jewgenij Bashanow (gleichzeitig Vizerektor der Diplomatischen Akademie in Moskau), wie folgt zusammengefaßt:

„Wir waren gegen den EU-Beitritt Österreichs und wir hatten unrecht, denn das war ein Nachhall des Kalten Krieges. Die EU ist eine europäische Organisation, und wir wären auch gerne dabei. Alle europäischen Institutionen, denen die Idee der Vereinigung aller Europäer zugrundeliegt, sind wunderbar.“²⁴

Der abgeschwächte Einfluß Moskaus auf die neutralen Staaten ab Ende der 80er Jahre, die breiten innenpolitischen Diskussionen über die Zukunft der Neutralität

20. Interview der Autorin mit Schikin in Moskau, 21.8.1997.

21. Vgl. B. AUFFERMANN, *Finnlandisierung - das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges*, in: *Zeitgeschichte*, 6(1999), S.347-371.

22. S. KUX, op.cit., S.i-ii.

23. Ebenda; vgl. auch A. BITZINGER, op.cit.

24. Interview der Autorin mit Bashanow in Moskau, 3.9.1998.

und die fortschreitende Integration dieser Staaten in die europäischen Strukturen führte zu Veränderungen der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den neutralen Ländern selbst. Deren Führungen begriffen sofort, daß sie angesichts der relativ konstruktiven Einstellung Moskaus auch zu den Institutionen der europäischen Sicherheit (z.B. der KSZE) nur gewinnen könnten. Sie nahmen die „Wende“ in Ostmitteleuropa zum Anlaß, Klarstellungen hinsichtlich der Grundsätze und Bestimmungen zu treffen, die ursprünglich ihre Souveränität beschränken sollten, aber nach allgemeiner Auffassung obsolet geworden waren. So teilte die österreichische Bundesregierung den vier Signatarstaaten des Staatsvertrags vom 15. Mai 1955, darunter der UdSSR, im September 1990 ihre Auffassung mit, daß die Artikel 12 bis 16 sowie der Artikel 22 Z.13 des Dokuments obsolet seien.²⁵ Finnland faßte im gleichen Monat einen entsprechenden Beschluß zu Teil III des Pariser Friedensvertrags (1947) und traf eine ähnliche Feststellung auch zu dem im bilateralen Freundschafts- und Beistandsvertrag mit der Sowjetunion von 1948 enthaltenen Hinweis auf Deutschland.²⁶ Nach dem Amtsantritt des konservativen schwedischen Ministerpräsidenten Carl Bildt 1991 wurde eine „Kommission zur Neutralität“ geschaffen, die für eine Absage an die traditionelle Form dieses Status im Fall eines Krieges zwischen den Supermächten plädierte. Die Kommission veröffentlichte auch diplomatische Akten aus den 50er Jahren, die zeigten, daß das Land trotz offizieller Neutralität der westlichen Seite zuneigte.²⁷

II.3. Die russische Idee der „multipolaren Welt“: Hoffnungen und Realität

Die russische Außenpolitik distanzierte sich ab 1991 demonstrativ von den Paradigmas des Kalten Krieges und richtete ihre Aufmerksamkeit in erster Linie auf die Entwicklung der Beziehungen zu den USA. Dann aber erfolgte aus zahlreichen innen- und außenpolitischen Gründen – so die erwähnte Rückbesinnung auf die eigenen nationalen Interessen – eine Abwendung von den USA und eine verstärkte politische Konzentration auf Europa. Gleichzeitig propagierte Rußland verstärkt seine Doktrin der „multipolaren Welt“ aus mehreren gleichberechtigten Großmächten, wobei außer Rußland selbst meist die USA, die EU, China, Japan und Indien genannt wurden. Der Sinn dieses Konzepts besteht nach offizieller Ansicht darin, angebliche amerikanische Absichten zur Herstellung einer „einpoligen Welt“ zu konterkarieren. Moskau war hierbei jedoch gezwungen, seine Politik auf den gegebenen Realitäten aufzubauen, und dazu gehörte eine Stärkung der NATO. Deren sich um die Mitte der 90er Jahre bereits abzeichnende Osterweiterung berührte

25. Vgl. G. STOURZH, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, 4. Auflage, Wien/Köln/Graz, 1998, S.604, 777.

26. Vgl. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik - Außenpolitischer Bericht. Wien 1990, S.110.

27. Nach Meinung eines russischen Skandinavien-Experten; vgl. A. KANN, op.cit., S.229; für Details vgl. Ch. SILVA, *An Introduction to Sweden and European Integration 1947-1957*, in: M. GEHLER, R. STEININGER, op.cit., S.276-308; M. af MALMBORG (†), *Sweden's long road to an agreement with the EEC 1956-1972*, in: ebenda, S.309-336.

sowohl Rußland als auch die neutralen Länder. Am 9. Mai 1994 unterzeichneten Schweden und Finnland das Framework Document der NATO-Initiative „Partnership for Peace“ (PfP), am 22. Juni 1994 folgte Rußland, am 10. Februar 1995 Österreich. Seit 1995 haben die NATO und Rußland ihren Dialog nach der Formel „16+1“ graduell institutionalisiert.²⁸ Am 27. Mai 1997 fand die Unterzeichnung der „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit“ zwischen Rußland und der NATO statt. Sie änderte allerdings nichts an der heftigen russischen Kritik an der Osterweiterung der Allianz. Moskau begrüßte auch weiterhin jede Initiative, die den „NATO-Zentrismus“ einschränken könnte, und versuchte dabei eine Forcierung des „europäischen Vektors“ seiner Außenpolitik. Eine nicht unwesentliche Rolle ist dabei auch den (ehemals) neutralen EU-Mitgliedern zugesprochen. An diesen interessiert russische Beobachter vorwiegend ihr Einfluß in sicherheitspolitischen Angelegenheiten, der – so die prinzipielle Linie – den russischen Interessen entspricht bzw. wenigstens mit ihnen kompatibel ist.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre waren praktisch alle neutralen Länder von einer breiten Diskussion über die Neutralität und ihrer Stellung in den europäischen Sicherheitsstrukturen erfaßt. Hintergrund war die Mitgliedschaft in der EU und die Teilnahme am PfP-Programm. Die neutralen Staaten sind somit auch sicherheitspolitisch in den europäischen Integrationsprozeß involviert. Rußland fühlte sich dagegen nicht als vollberechtigtes Mitglied europäischer Institutionen und glaubte sich von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen. Manche russische Experten sahen in der Stärkung der EU jedoch auch positive Momente, da sich die Strategie der Union, nämlich

„die Schaffung eines Potentials im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, die es der EU erlaubte auf eine autonome politische Rolle in internationalen Beziehungen Anspruch zu erheben, mit der russischen Strategie auf einer Ebene traf – der Formierung einer multipolaren Welt im 21. Jahrhundert“.²⁹

III. Neue Akzente in der europäischen Sicherheitspolitik

III.1. Die Kosovo-Krise

In Verbindung mit den Ereignissen am Balkan gingen wichtige Veränderungen in der russischen Betrachtungsweise des europäischen Sicherheitssystems vor sich. Dies rief ernsthafte Gegensätze zwischen Rußland und dem Westen hervor. Nach Ansicht der russischen Seite war durch den Kosovo-Krieg die Position des „westlichen Pols“ der europäischen Sicherheit weiter konsolidiert und gestärkt worden; er

28. Vgl. A. ZAGORSKI, *Modalitäten der NATO-Osterweiterung*, in: *Europäische Rundschau*, 1(1997), S.49.

29. D. DANILOV, *Voennye perspektivy Evropejskogo sojuza*. Gastkommentar, in: *Krasnaja zvezda*, 5.3.1999, S.3.

beanspruche nun auch eine führende Rolle. Rußland begann sich sicherheitspolitisch immer mehr an den Rand gedrängt und überflüssig zu fühlen. Es befürchtete, seine „Stimme in Europa“ zu verlieren.

Es ist bemerkenswert, daß während der Jugoslawien-Krise 1999 die russischen Medien mehrfach die Positionen Rußlands und der neutralen Länder zusammengefaßt und den Intentionen der NATO gegenübergestellt haben. So hieß es beispielsweise, daß „Brüssel Moskau und den neutralen Ländern eine drittrangige Rolle in der Kosovo-Operation zuwies“.³⁰ Moskau faßte auch die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit mit den neutralen Ländern bei der Regelung des Konfliktes ins Auge. Es drückte seine Einstellung zu der bereits während der Kampfhandlungen diskutierten Kosovo-Friedenstruppe dadurch aus, daß es die neutralen Länder als Partner ins Spiel brachte. So betonte der Botschafter Rußlands in Bonn, Sergej Krylow, daß sein Land zwar grundsätzlich bereit sei, an einer Friedensmission mit einem Mandat von UNO und OSZE teilzunehmen, doch nicht gemeinsam mit Militärs aus NATO-Staaten, die an den „Luftschlägen“ beteiligt waren. Es gäbe genug neutrale Länder, die Truppen stellen könnten.³¹ Bei der Analyse des wünschenswerten Bestandes von Friedenstruppen im Kosovo nannten russische Experten außer Rußland selbst u.a. die Ukraine, Italien und Österreich – Länder, welche alle Konfliktparteien zufriedenstellen könnten.³² In diesem Kontext fand sich auch in österreichischen Medien die Einschätzung, daß die Neutralität gegenüber Rußland von Vorteil sein könnte.³³

Natürlich stellen die neutralen Staaten nicht die wichtigsten Partner Rußlands dar, doch betonen russische Experten, daß man die Perspektiven der Zusammenarbeit mit jedem einzelnen neutralen Staat sehen müsse: Finnland ist ein wirtschaftlicher „Vorposten“ der EU an der Grenze zu Rußland; Finnland und Schweden sind nordeuropäische Partner und potentielle Vermittler mit Blick auf die baltischen Staaten, deren Verhältnis zu Rußland nicht problemlos ist; Österreich fungiert als Partner im Zentrum Europas, das mit seiner „aktiven Neutralität“ in Konflikten vermitteln könne.³⁴ Nach Meinung von Dmitrij Danilow, dem für Militärpolitik zuständigen Abteilungsleiter im Europainstitut der Rußländischen Akademie der Wissenschaften in Moskau, fühlt sich Moskau nicht nur von der Neutralität, sondern auch der politischen Unvoreingenommenheit angezogen, die z.B. Österreich angesichts des Kosovo-Krieges an den Tag gelegt habe; das Land habe flexibel reagieren und politisch frei manövrieren können. Österreich und Rußland hätten gemeinsame Interessen in Mitteleuropa, vor allem bei der Befriedung von Kon-

30. *Nezavisimaja gazeta*, 10.6.1999, S.6.

31. Zitiert nach *Die Presse*, 19.4.1999, S.5.

32. Meinung von N. ARBATOWA vom Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO) der Rußländischen Akademie der Wissenschaften, in: *Nezavisimaja gazeta*, 6.4.1999, S.3.

33. Vgl. *Der Standard*, 10-11.4.1999, S.40.

34. Zur Evolution der Neutralität Österreichs, Schwedens, Finnlands und Irlands vor dem Hintergrund der Umbrüche in Osteuropa vgl. M. GEHLER: *Quo vadis Neutralität? Zusammenfassende Überlegungen zu ihrer Geschichte und Rolle im europäischen Staatensystem sowie im Spannungsfeld der Integration*, in: M. GEHLER, R. STEININGER, op.cit., S.711-754, v.a. 738-745.

fliktgebieten. Österreich dürfe Rußland als starken politischen Partner im Dialog mit dem Westen sehen, und Rußland könne das Potential Österreichs als eines EU-Mitgliedes und gleichzeitig neutralen Landes, das manche russische Ideen und Initiativen mitvertreten könne, einsetzen.³⁵ Der russische Ministerpräsident Sergej Stepaschin würdigte Mitte 1999 in Wien die „konstruktive Rolle Österreichs“ während des Kosovo-Konflikts und sprach von „vielen gemeinsamen Ansätzen“ Rußlands und Österreichs in dieser Angelegenheit. Moskau werde auch künftig „die Position Österreichs und anderer Neutraler in der Frage der kollektiven Sicherheit unterstützen“.³⁶

Alexander Matwejew, Mitglied der russischen OSZE-Delegation in Wien, gab der in Rußland vorherrschenden Stimmung insofern Ausdruck, als er einen Vertrauensverlust zwischen seinem Land und der NATO im Gefolge des Kosovo-Krieges konstatierte. In dieser Situation könnten „die neutralen Länder einen Ausgleich zwischen der NATO und einer Konzeption der unteilbaren Sicherheit in Europa zustande bringen“.³⁷ Ähnlich äußerte sich der angesehene Politikwissenschaftler und Historiker Prof. Vitalij Zhurkin, bis Ende 1999 Direktor des Europainstituts der Rußländischen Akademie der Wissenschaften: die neutralen Staaten seien in letzter Zeit wichtiger geworden. Sie könnten nach dem Kosovo-Krieg ihre Rolle bei der Neuetafelung von Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen aktivieren.³⁸ Noch weiter gingen manche russischen Kommentare zum Kosovo-Krieg, die außenpolitische Initiativen Moskaus zur Schaffung eines „antiamerikanischen Gegengewichts“ anregten, in das auch die europäischen Neutralen, darunter Österreich, Finnland, die Schweiz und Schweden, einbezogen werden sollten.³⁹

III.2. Die Aktivierung der Neutralen in der europäischen Politik

Während und nach der Jugoslawien-Krise 1999 begannen russische Experten wieder die stabilisierende und friedensstiftende Rolle der Neutralität in Europa hervorzuheben. Früher existierte in russischen wissenschaftlichen Kreisen die Meinung, daß die Rolle einzelner europäischer Neutraler allmählich sinke, weil der ganze Kontinent einen der Neutralität ähnlichen Status erwerbe.⁴⁰ Aber derzeit ist in Rußland mehr davon die Rede, daß „Neutralität im Konzept der europäischen Sicherheit davon abhängt, welche Sicherheitsphilosophie vorherrschen wird und welches ihre Mechanismen sein werden“.⁴¹ Die Rolle als Vermittler und Friedensstifter, die

35. Interview der Autorin mit Danilow in Moskau, 5.7.1999.

36. *Segodnja*, 1.7.1999, S.2; *Die Presse*, 1.7.1999, S.4.

37. Interview der Autorin mit Matwejew in Wien, 8.6.1999.

38. Interview der Autorin mit Zhurkin in Moskau, 7.7.1999.

39. Vgl. V. KREMENJUK, *Rossija i vojna na Balkanach*, in: *Obozrevatel' – Observer*, 5(1999), S.52.

40. Interview der Autorin mit Andrej Zagorskij, damals stellvertretender Direktor des Moskauer staatlichen Instituts für internationale Beziehungen (MGIMO) beim Außenministerium Rußlands in Moskau, 28.8.1998. Zagorskij ist heute Vizepräsident des East-West-Instituts in Prag.

41. Interview der Autorin mit Alexander Sarubin, Mitarbeiter des Sicherheitsrates Rußlands, in Moskau, 8.7.1999.

den neutralen Ländern lange zugeschrieben wurde, wirkt jedoch etwas überholt. Die Integration in die europäischen Strukturen, darunter auch im Bereich der Sicherheitspolitik, der Vorsitz in EU und OSZE sowie eine Möglichkeit der Teilnahme an künftigen Initiativen der EU im militärpolitischen Bereich (z.B. Teilnahme an Peacekeeping-Operationen, wo Österreich 40 Jahre Erfahrung hat)⁴² – all das stärkt die Positionen der Neutralen in der gesamteuropäischen Politik. Dem schenkt man in Rußland besondere Aufmerksamkeit.

Rußland verbindet mit dem Vorsitz neutraler Staaten in der EU die Hoffnung, mehr Gehör für seine Anliegen zu finden als unter einem Land, das gleichzeitig der NATO angehört. Unter österreichischer EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1998 legte der Rat der EU-Außenminister dem Europäischen Rat von Wien einen Bericht über die Fortschritte bei der Entwicklung einer umfassenden EU-Politik gegenüber Rußland vor. Darin wurden die Prioritäten der EU und Empfehlungen zur weiteren Vorgangsweise festgelegt. Der Europäische Rat beschloß, eine „Gemeinsame Strategie“ – ein neues, durch den Vertrag von Amsterdam geschaffenes Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – zum Thema Rußland zu erarbeiten.⁴³ Sie wurde dann am EU-Gipfel in Köln Anfang Juni 1999 beschlossen.⁴⁴

Ministerpräsident Primakow traf am 27. Oktober 1998 in Wien sowohl mit der EU-Führung als auch mit österreichischen Spitzenpolitikern zusammen. Er sprach Österreich seinen Dank für den aktiven Beitrag aus, den es in seiner Eigenschaft als amtierendes EU-Vorsitzland leiste, um die Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland zu fördern und auszubauen. Er nutzte auch die Gelegenheit, die österreichische Neutralitätspolitik als „wichtiges Element der Stabilität in Europa“ zu bezeichnen und zu versichern, daß Rußland auch weiterhin das Bemühen Österreichs, einen eigenen originellen Beitrag beim Aufbau eines künftigen europäischen Sicherheitsmodells zu leisten, unterstützen wird.⁴⁵

Die vermittelnden Aktivitäten Finnlands und seines Präsidenten Martti Ahtisaari bei der Regelung und Lösung des Kosovo-Konfliktes zeigten sich deutlich während des EU-Vorsitzes dieses Landes im zweiten Halbjahr 1999. Von finnischer Seite wurde betont, daß

„EU partners trust Finland's experience as a specialist in relations with Russia and eastern Europe. Finland has played a central role in the formation and implementation of the Union's policy towards Russia“.⁴⁶

42. Vgl. E. A. SCHMIDL (ed.), *Peace Operations Between Peace and War: Four Studies* (= Informationen zur Sicherheitspolitik des Militärwissenschaftlichen Büros des Bundesministeriums für Landesverteidigung Nr.11), Wien, 1998; ders., *In the service of peace: 35 Jahre österreichische Beteiligung an UN-Friedensoperationen*, Wien (Bundeskanzleramt, Bundespressedienst), 1995.

43. *Außenpolitischer Bericht 1998 - Bericht des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten*, Wien, 1999, S.63.

44. Vgl. z.B. H. TIMMERMANN, *Die „Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland“*. Inhalt, Intention und russische Reaktion. Aktuelle Analysen des BIOst, 31(1999).

45. *Diplomatičeskij vestnik*, 11(1993), S.4.

46. Finnish Foreign Policy. Homepage des Außenministeriums Finnlands (<http://formin.finland.fi/english/>).

Rußland hatte auf den finnischen Vorsitz in der EU gehofft, weil Helsinki auf ein „weiches Sicherheitssystem“ und ein „gutnachbarliches Klima“ setze, und das könne „die EU dazu zwingen, an Rußland zu denken“.⁴⁷ Die Moskauer Zeitung „Izvestija“ betonte, daß „dem neutralen Finnland eine besondere Rolle zugefallen ist, nämlich als EU-Vorsitzender das balkanische ‘Superprojekt’ steigen zu lassen“; die Finnen seien „mit dieser schmutzigen Balkan-Arbeit nicht schlecht fertigge worden“.⁴⁸

Schweden ließ im Jahr 2000 ein zunehmendes Abrücken von seiner traditionellen Neutralität erkennen, ohne aber Kurs auf einen NATO-Beitritt zu nehmen. Stockholm hat auch – so Außenministerin Anna Lindh – weiter ein

„starkes sicherheitspolitisches Interesse daran, daß ein demokratisches Rußland in die europäische und euro-atlantische Zusammenarbeit eingebunden wird“.⁴⁹

III.3 „Europäische Identität“:

Einbeziehung der neutralen Länder in europäische Sicherheitsstrukturen

Eine der Folgen des Kosovo-Krieges war aus Moskauer Sicht die Stärkung der NATO und ihres Einflusses auf die europäische Sicherheitspolitik bei gleichzeitiger Abnahme der Bedeutung Rußlands. Ihre europapolitische Linie setzt – wie oben dargestellt – auf die OSZE, kann aber die Vertiefung der Integrationsprozesse in der EU nicht ignorieren, die auch zunehmend sicherheitspolitische Maßnahmen beinhalten. Das berührt auch die Interessen der neutralen Länder, wo das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (1. Mai 1999) der Diskussion um die sicherheitspolitische Ausrichtung der EU neue Aspekte hinzugefügt hat. So sprachen verschiedene Stimmen auch in Österreich von einem Ende der Neutralität. Der Jurist Prof. Theo Öhlinger stellte fest: „Neutralität ist juristisch kein zutreffendes Etikett der Stellung Österreichs in der Staatengemeinschaft mehr“. Die Neutralität Österreichs als EU-Mitglied habe sich auf eine „bloße Bündnislosigkeit“ reduziert. Rein rechtlich sei Österreich seit dem Vertrag von Amsterdam weder immerwährend noch auch nur dauernd neutral.⁵⁰ Einigkeit besteht in Österreich in der Frage, daß Neutrale nicht zur Teilnahme an allfälligen friedenserhaltenden und friedensschaffenden Operationen der EU gezwungen werden können.

Im Vorfeld des Kölner EU-Gipfels im Juni 1999 vermittelten einige westliche Medien den Eindruck, daß es zwischen den neutralen und paktgebundenen Mitgliedern der EU Spannungen gibt – Finnland, Schweden und Österreich protestierten

47. Interview mit dem finnischen Diplomaten Rene Nyberg, in: *Izvestija*, 23.7.1999, S.4.

48. *Izvestija*, 23.7.1999, S.4.

49. Regierungserklärung anläßlich der außenpolitischen Debatte im Reichstag am 9.2.2000, Homepage des Außenministeriums Schwedens (www.utrikes.regeringen.se/inenglish/index.htm).

50. *Unsere Sicherheit Europa* (Newsletter des österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik), 2(1999), S.3.

gegen die Vehemenz, mit der die deutsche EU-Präsidentschaft die Verschmelzung von EU und WEU vorantreibt.⁵¹ Diese Solidarität unter den paktfreien EU-Partnern sprach der SPÖ-Delegationsleiter im Europäischen Parlament, Hannes Swo-boda, Anfang 2000 wie folgt an:

„Es hat mit diesen Staaten in den letzten Monaten eine enge Kooperation gegeben, vor allem gegen eine allzu starke Militarisierung der EU“.⁵²

Es war unübersehbar, daß man in Rußland mit solchen Stellungnahmen sympathisierte. Der Regierungswechsel in Österreich Anfang Februar 2000 brachte allerdings neue Entwicklungen. Die Koalition aus ÖVP und FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel gab sich ein Programm, in dem es nun heißt, daß Österreich die Übernahme einer Beistandsverpflichtung in den Rechtsbestand der EU anstreben wird,⁵³ auch wenn sich diese Auffassung auf keine Zweidrittel-Mehrheit im Nationalrat stützen kann. Bei einem vertraulichen Treffen der Außenminister der EU Ende Juli 2000 in Brüssel machte die neue Außenministerin Benita Ferrero-Waldner denn auch einen entsprechenden Vorschlag. Die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die – vor allem wegen der Opposition Rußlands – in der überschaubaren Zukunft keine Aussicht auf NATO-Mitgliedschaft besitzen, aber bereits EU-Aufnahmekandidaten sind, zeigten an Ferrero-Waldners Initiative sofort Interesse. Sehr skeptisch reagierte dagegen Großbritannien, das aufgrund seiner traditionell engen Bindung an die USA alles zurückweist, was seiner Meinung nach die Bindungen innerhalb der NATO relativieren könnte.⁵⁴

Russische Experten für Europapolitik sehen im Amsterdamer Vertrag einen wichtigen Schritt der weiteren Entwicklung der GASP; die EU akkumuliere, so hieß es, ein Potential, auf dessen Grundlage ein Durchbruch im Bereich der „europäischen Identität“ der künftigen gemeinsamen Sicherheitspolitik vor sich gehe. Damit stellt sich sowohl in Rußland als auch in den neutralen Ländern die Frage nach dem weiteren Schicksal der Neutralität in Europa. Nach Meinung Danilows ist sie noch nicht hinfällig, doch bestehe für die neutralen Länder in der Zukunft eine gewisse Gefahr: sie könnten vom Druck der Ereignisse dazu bewogen werden, ihre Sonderpositionen in der Sicherheitspolitik aufzugeben.⁵⁵ Auch Alexander Sarubin, Mitarbeiter im Apparat des russischen Sicherheitsrates, hält ein Ende der Neutralität für möglich – sie könne

„nach einer gewissen Zeit ein völliger historischer Anachronismus werden und von selbst absterben oder sich transformieren, aber nicht gewaltsam und historisch zur rechten Zeit“.

51. Nach *Die Presse*, 28.5.1999, S.9. Es geht um den Artikel 5 des WEU-Gründungsvertrages, der eine Beistandspflicht enthält, die das Ende einer bündnisfreien bzw. neutralen Politik bedeuten würde.

52. Zitiert nach *Die Presse*, 13.1.2000, S.9.

53. Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Koalition 2000-2003 (z.B. auf der Homepage des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten Österreichs – www.bmaa.gv.at), Kap. „Sicherheit“, Pkt. 3, 1. Satz.

54. Nach *Der Spiegel*, 31(2000), S.133.

55. Interview der Autorin mit Danilow in Moskau, 5.7.1999.

Die Institution der Neutralität sei schützenswert, solange ihre Existenz nicht auf quasi „natürliche“ Weise ende; überhaupt solle man in die Natur bestehender Institutionen, die noch Bedeutung haben, nicht eingreifen. Ein Ende der Neutralität hält auch Sarubin derzeit nicht für wünschenswert: so sei die Neutralität Österreichs von vier der fünf Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates garantiert [sic] und stelle einen wichtigen Faktor der Sicherheit des Landes dar. Zwar hätten sich die „traditionellen“ Gefahren für Europa vermindert, doch könnte sich die Konkurrenz der europäischen Länder um Einflußsphären durchaus wieder zuspitzen.⁵⁶

Noch bis zur Kosovo-Krise versuchte Rußland das entstehende Sicherheitssystem nach dem Schema Europa - USA – Rußland zu ordnen, das dem befürchteten amerikanischen „Monozentrismus“ die Strategie einer „vielpoligen Welt“ gegenüberstellte.⁵⁷ Die Moskauer Politik, die auf die Verstärkung der Linie Rußland - EU abzielte, mußte die europäische Auffassung der Rolle der USA in Europa berücksichtigen. An diese Linie hielten sich auch die neutralen Länder, die ihre eigene Position im europäischen Sicherheitssystem zu erarbeiten versuchten. Der österreichische Außenminister Schüssel charakterisierte zur Zeit des österreichischen EU-Ratsvorsitzes die Strategie der Stärkung der „zweiten Säule“ der EU in seiner Rede am EU-Gipfel in Pörschach im Oktober 1998 durch die Bemerkung, daß die europäische Sicherheitspolitik nur „Hand in Hand“ mit den USA gestaltet werden könne und nicht „weniger Amerika“, sondern „mehr Europa“ nötig sei.⁵⁸ Moskau konnte diese Formel nicht völlig ignorieren.

Die Entwicklungen der GASP sind in Rußland nicht unbemerkt geblieben, auch wenn sie weit davon entfernt sind, die NATO aus dem Zentrum der Diskurse über die Außen- und Sicherheitspolitik zu verdrängen. Derzeit ist das russische Verhältnis zur entstehenden europäischen Sicherheitsstruktur zwiespältig. Im Kontext seines gegen die NATO gerichteten Kurses tritt Moskau, wie erwähnt, vorwiegend für eine Stärkung der europäischen Sicherheitsstrukturen auf der Grundlage der OSZE ein, wobei die Rolle der neutralen Staaten verstärkt werden könnte. Gleichzeitig neigt sich das „europäische Element“ der Sicherheit nicht, wie es von Rußland sichtlich gewünscht und angestrebt wird, immer mehr der OSZE zu.

Nach dem Kosovo-Krieg verlangen Politik, Wissenschaft und Medien in Rußland nachdrücklicher denn je zuvor eine europäische Verteidigung ohne NATO. Entsprechende Signale wurden aber schon vorher mit großem Interesse aufgegriffen. So nannte die Zeitung „Vek“ die Verabschiedung einer britisch-französischen Erklärung über die europäische Verteidigungspolitik am 4. Dezember 1998

56. Interview der Autorin mit Sarubin in Moskau, 8.7.1999.

57. Vgl. Die Konzeption der nationalen Sicherheit der Rußländischen Föderation (2000), z.B. in *Ost-europa*, 3(2000), A 83-107.

58. Vgl. D. DANILOV, *Razvitie evropejskoj integracii v sfere vnešnej politiki, bezopasnosti i obo-rony: interesy Rossi*, in: *Obščaja vnešnjaja politika i politika bezopasnosti ES*, Moskau, 1999, S.16f.

in St. Malo einen „Wendepunkt“.⁵⁹ In diesem Dokument war u.a. davon die Rede, daß die EU Zugriff auf geeignete militärische Mittel haben müsse.⁶⁰ Das Organ der russischen Regierung, die „Rußländische Zeitung“, berichtete von dem Wiener Treffen der EU-Verteidigungsminister im November 1998 das von Werner Fasslabend, dem Verteidigungsminister des „ausgesprochen neutralen Österreich“, das zu dieser Zeit den EU-Ratsvorsitz führte, initiiert worden war. Sein Hauptthema sei, so das Blatt, die europäische Verteidigung gewesen. Es könne angenommen werden, daß eine europäische Armee ein Militärinstrument der OSZE wird. In diesem Fall gäbe es in der NATO „zwei Pole: einen europäischen und einen amerikanischen, und die Rolle Westeuropas würde wichtiger“.⁶¹

Unter russischen Politologen kann man die Meinung antreffen, daß eine „Militarisierung der EU objektiv gesehen gewinnbringend für Rußland“ sei, weil sie – und das wirkt zunächst recht paradox – die Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen insofern begünstige, „als die militärische Dimension der EU unvermeidlich eine Hilfsrolle im Rahmen ihrer komplexen Sicherheitspolitik spielen wird“.⁶² Die Teilnahme der neutralen Länder an den sich formierenden sicherheitspolitischen Strukturen der EU geht zweifelsohne in Richtung einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Integration und erfordert eine Präzisierung des Begriffes „Neutralität“. In Rußland wird die Funktion der Neutralität hauptsächlich als eine des „neutralen Vermittlers“ gesehen, was für die neutralen Länder selbst offensichtlich weder als ausreichend empfunden wird noch den modernen Anforderungen entspricht.

III.4. Der „russische Faktor“ im europäischen Sicherheitssystem und die Auffassung der ehemals Neutralen

Es ist unter Politikern und Wissenschaftlern im Westen weitgehend unbestritten, daß der „russische Faktor“ heute auf mehreren Ebenen Stabilität und Sicherheit in Europa beeinflusst. Die Beziehungen zwischen Rußland und Westeuropa sind ein wichtiger Teil des entstehenden europäischen Sicherheitssystems. Sie wurden aber durch den Kosovo-Krieg 1999 spürbar beeinträchtigt. So ist in Rußland die Einschätzung anzutreffen, daß sich hauptsächlich aufgrund dieses Ereignisses „in der heutigen Situation die westeuropäischen Interessen, die im Kontext der NATO-Politik formiert wurden, grundlegend von den russischen“ entfernten.⁶³ Rußland möchte die Partnerschaft mit europäischen Sicherheitsstrukturen aber

59. Zitiert nach *Vek*, 49(1998), S.3.

60. Vgl. dazu E. HOCHLEITNER, *Die EU am Weg zur Sicherheits- und Verteidigungsunion*, in: Ders. (Hrsg.), *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien/Köln/Weimar, 2000, S.198f.

61. Zitiert nach *Rossijskaja gazeta*, 1.12.1998, S.7.

62. Meinung Danilows, zitiert nach *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 47(1999), S.3.

63. Konflikt v Kosovo: *Novyj kontekst formirovanija rossijskich nacional'nych interesov*, in: *Materialy konferencii*, Moskovskogo centra Instituta Vostok-Zapad i Instituta mirovoj ekonomiki i meždunarodnych otnošenij RAN 17.5.1999, Moskau, 1999, S.20.

auch und gerade angesichts des durch den Kosovo-Krieg weiter verschlechterten Verhältnisses zur NATO aufwerten und findet dabei durchaus Verständnis. Die beim EU-Gipfeltreffen in Köln Anfang Juni 1999, d.h. noch während des Unternehmens „Allied Force“, beschlossene „Common Strategy of the European Union on Russia“ enthält als Zielvorstellung eine Kooperation „to strengthen stability and security in Europe and beyond“. Die EU will, so die „Common Strategy“, gemeinsame außenpolitische Initiativen mit Rußland ausarbeiten, mit ihm im Rahmen der OSZE kooperieren und hält sogar seine Teilnahme an Petersberg-Missionen für möglich.⁶⁴ Das ändert allerdings nichts am subjektiven Eindruck Moskaus, daß die Hauptfragen der europäischen Sicherheit heute ohne seine Teilnahme entschieden werden. Eine weitere Bestätigung dafür war aus seiner Sicht der WEU-Gipfel im Mai 1999: russische Medien vermerkten kritisch, daß dieses Forum 28 Länder – darunter neutrale bzw. bündnisfreie Staaten (Österreich, Finnland, Irland, Schweden) – vereint, nicht aber Rußland.

Der ehemalige Vizepräsident der Österreichischen Nationalbank, Heinz Kienzl, zog aus Umfrageergebnissen den Schluß, daß für viele Österreicher der Gedanke, „daß sich der russische Einfluß wieder bis an unsere Grenzen erstrecken könnte, sehr beunruhigend“ sei.⁶⁵ Ein ähnlicher Standpunkt wird auch im Projektbericht der Kommission für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Dienststellen des österreichischen Verteidigungsministeriums vertreten.⁶⁶ Elisabeth Lichtenberger meinte, daß Rußland auch weiterhin einen langgestreckten, von Westen nach Osten gerichteten „Neutralitätsriegel längs des Karpaten- und Alpenraums aufrechterhalten will“. ⁶⁷ So bestehen vor allem die in Österreich links von der Mitte stehenden Kräfte, d.h. Sozialdemokraten und Grüne, auf einer Teilnahme Rußlands an einem europäischen Sicherheitssystem. Dem haben Nationalratspräsident Heinz Fischer (SPÖ) und der Europaabgeordnete der Grünen, Johannes Voggenhuber, immer wieder Ausdruck verliehen. Auch der sozialdemokratische Bundeskanzler Viktor Klima wollte „keine europäische Sicherheitsstruktur, die gegen einen russischen Block antritt“. ⁶⁸ Zur Übertragung von militärischen Funktionen an die EU bemerkte er, daß die EU kein Militärpakt mit identischer NATO-Mitgliedschaft werden dürfe, weil das auch im Hinblick auf Rußland ein Fehler wäre. Auch konservative Politiker zollten Rußland Lob: so betonte Schüssel, Außenminister und OSZE-Vorsitzender, daß es eines der wichtigsten Mitglieder der OSZE sei. ⁶⁹

Auch die anderen neutralen Länder können nicht ohne Berücksichtigung des „russischen Faktors“ ihre Politik gestalten. So meinte die finnische Regierung:

64. Common Strategy of the European Union on Russia. European Council, Cologne, 3/4 June 1999, S.20f.

65. Zitiert nach *Die Presse*, 10.6.1999, S.2.

66. Vgl. *Die Presse*, Beilage „Spektrum“, 10.4.1999, S.5.XV.

67. Vgl. E. LICHTENBERGER, *Geopolitische Lage und Transitfunktion Österreichs in Europa*, Projektbericht 1 der Kommission für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Dienststellen des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien, 1999, S.13f.

68. Interview mit Klima, in: *Profil*, 3.5.1999, S.37.

69. Zitiert nach *Profil*, 10.1.2000.

„Finland's security position is crucially influenced by Russia and the fact that Finland is such a close neighbour to Russia, the situation in Northern Europe and the Baltic Sea region, and the future of relations between NATO and Russia“.⁷⁰

Nach Meinung der schwedischen Regierung ist „Rußland ... ein Teil Europas und muß auch in die gesamteuropäische Sicherheitsordnung eingebunden werden“. Gleichzeitig möchte sich Schweden „aktiv an der Arbeit der EU zur Schaffung einer Rußland-Strategie in den Bereichen Handel, verstärkte nukleare Sicherheit und Demokratieunterstützung“ beteiligen.⁷¹

IV. Fazit

Die russische Perzeption der Neutralität vor dem Hintergrund der veränderten europäischen Politik der 90er Jahre wurde von den innenpolitischen Widersprüchen der russischen Staatlichkeit bestimmt, die auch den außenpolitischen Kurs dominierten. Die russische Gesellschaft stellt sich wie früher schon die Frage: wer ist Rußland und wer ist der Westen? Inwieweit entspricht die „russische Individualität“ der europäischen Orientierung der Integration? Bis jetzt versucht Moskau diese Fragen noch zu beantworten, während die westliche Gemeinschaft handelt, indem sie neue Länder aufnimmt und einheitliche Entwicklungsstrategien ausarbeitet. Die neutralen Länder, die anfangs wie auch Rußland Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre ihren Platz in der neuen europäischen politischen Konstellation suchten, integrierten sich mehr oder weniger völlig in die westlichen Strukturen, darunter auch im Bereich der Sicherheit, begünstigt durch die Tatsache, daß die neutralen Länder sich immer als Teil des westlichen „Kerns“ empfunden haben, und „Neutralität“ oft als eine ideologische Haltung abgelehnt wurde. Rußland als Rechtsnachfolger der UdSSR trat zwar als Initiator des „gesamteuropäischen Hauses“ auf, war aber zu schwach und stand Ende der 90er Jahre faktisch abseits der europäischen Politik, ja war aufgrund des Tschetschenienkrieges auch in jenen Organisationen mit Vorbehalten und Einwänden konfrontiert, die es eigentlich stärken wollte (UNO, OSZE).

Moskau tritt klar für die Erhaltung der Einrichtung der Neutralität in Europa auf. In bestimmten Phasen, die durch eine besondere Akzentuierung der gegensätzlichen Standpunkte zum Westen gekennzeichnet waren (z.B. in der Balkan-Krise), suchte die russische Seite gemeinsame Positionen mit den neutralen Staaten, wobei sie der EU mehr Vertrauen schenkte. Die allmähliche Einbeziehung der Neutralen in die sich formierenden Strukturen der Sicherheitspolitik stellt von sich aus die Frage nach der Umdeutung des Begriffes „Neutralität“: spielt er eine eher ideologische Rolle oder ist er nur ein Versuch, die Individualität der Länder im Prozess der europäischen Integration zu erhalten?

70. Homepage der Regierung Finnlands.

71. Regierungserklärung anläßlich der außenpolitischen Debatte im Reichstag am 10.2.1999, Homepage des Außenministeriums Schwedens.

Innerhalb der Machtzentren der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur wurde der Platz für die neutralen Staaten faktisch schon festgelegt: sie erweisen sich als unabtrennbares Glied der westeuropäischen Kette in der vorläufigen Struktur NATO – Westeuropa – Rußland. Rußland ist noch damit beschäftigt, folgendes Problem zu lösen: kann es ein selbständiges Kraftzentrum werden oder versucht es noch einmal, sich in westeuropäische Strukturen zu integrieren? Dies hängt in erster Linie von den innenpolitischen Ambitionen der russischen politischen Elite und den wirtschaftlichen Prinzipien der russischen Staatlichkeit ab.

Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit 1953-2000. Ein Überblick

Oliver Rathkolb

Nicht die Unabhängigkeitserklärung der Provisorischen Staatsregierung Renner vom 27. April 1945 sollte die Magna Charta der Zweiten Republik Österreichs werden, sondern das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955, das sowohl das Ende der alliierten Administration als auch den Beginn voller staatlicher Souveränität dokumentierte.¹ Als Nationalfeiertag wurde der 26. Oktober aber erst seit 1965 fester Bestandteil des staatsbürgerlichen Verständnisses der Zweiten Republik und begann zunehmend die noch immer umstrittene nationale Identität mit einem Inhalt zu füllen. Die Neutralität sollte vor allem in den 1960er und 1970er Jahren in Verbindung mit dem sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg zentrale Basis für das Selbstverständnis der Österreicher und Österreicherinnen werden: Die Akzeptanz der Kleinstaatlichkeit stieg in den langen Wachstumsjahren kontinuierlich, wobei die Neutralität sowohl als Ursache als auch Garant für diese positive Entwicklung angesehen wurde.²

Bis Mitte der achtziger Jahre blieb die Neutralität Österreichs selbst unter österreichischen Völkerrechtsexperten unumstritten; man konzentrierte sich auf deren Analyse und Beschreibung (z.B. Neutralitätspflichten in Friedenszeiten) und der Interpretation der im Vergleich mit der Schweiz, aber auch mit Finnland wesentlich aktiveren und selbständigen Neutralitätspolitik.³ Als zentrale Doktrin galt, dass ein Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, später EG) die Neutralität Österreichs gefährden würde und daher als inkompatibel anzusehen sei.⁴ Bis zum Gutachten der Völkerrechtler Waldemar Hummer (Universität Innsbruck) und Michael Schweitzer (Universität Passau) für die Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI) im Jahre 1987 hielten die Argumentationskataloge des Leiters der Völkerrechtsabteilung des Außenministeriums und späteren Bundespräsidenten, Rudolf Kirchschläger, aus den frühen 1960er Jahren. Diese Positionen waren im Zusammenhang mit den Sondierungen mit den anderen Neutralen Schweiz und

-
1. Siehe beide Dokumente in E.-M. CSAKY, *Der Weg zu Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955*, Wien, 1980, S.39-41 und 444.
 2. G. SPANN, *Zur Geschichte des österreichischen Nationalfeiertages*, in: *Österreich in Geschichte und Literatur*, 37(1993), S.218-221; vgl. auch A. REITERER, *Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und Nachnationale Gesellschaft*, Frankfurt/Main-New York, 1988 sowie A. PELINKA, *Zur österreichischen Identität. Zwischen deutscher Vereinigung und Mitteleuropa*, Wien, 1990 und E. BRUCK-MÜLLER, *Nation Österreich. Kulturelles Bewusstsein und gesellschaftliche Prozesse*, Wien, 1996.
 3. Vgl. dazu P. LUIF, *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's, and Sweden's Accession to the European Union*, Wien, 1995.
 4. O. RATHKOLB, *Historische Bewährungsproben des Neutralitätsgesetzes 1955 am Beispiel der US-amerikanischen Österreich-Politik 1955-1959*, in: N. DIMMEL und A.J. NOLL (Hrsg.), *Verfassung. Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums des Bundesverfassungsgesetzes*, Wien, 1990, S.122ff.

Schweden und der EWG 1960 bis 1963 entwickelt worden. Dabei waren im Hintergrund Strategien gegen einen neuen „Anschluss an Deutschland“ immer präsent, die sogar in der Debatte über den endgültigen Österreich-Beitritt zur EU ebenfalls immer wieder am Rande angesprochen wurden.⁵

Die „Abgrenzung“ Österreichs gegenüber Deutschland, d.h. ab 1949 vor allem gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, irritierte und leitete nicht nur die sowjetischen Entscheidungsträger, sondern auch österreichische juristische, diplomatische und politische Eliten. Dieses Kleinstaaten-Neutralitätssyndrom war nicht nur auf Österreich-Deutschland beschränkt, auch die Neutralität Irlands hat eine starke Abgrenzungskomponente zum übermächtigen Nachbarn Großbritannien.⁶ Bemerkenswert ist, dass zu Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen vor allem Frankreich, aber auch andere EU-Mitglieder wie Belgien sowie EU-Kommissionspräsident Jacques Delors signalisierten, dass die Neutralitätsfrage vor dem Hintergrund der neuen Strukturen der Politischen Union vor dem Beitritt entschieden werden müsste.⁷ Letztlich spielte diese Frage in der weiteren Gesprächsfolge keine Rolle mehr, da die gemeinsame sicherheitspolitische Linie der EU auf halbem Wege steckengeblieben war.

Gleichzeitig wurde gerade in den letzten zehn Jahren deutlich, dass sich die 1955 eher ungeliebte völkerrechtliche „Zwischen“- (und letztlich auch Rand-)Lösung zu einem zentralen Pfeiler der österreichischen Identität entwickelt hatte: Neutralität wurde dabei mit sozialem und ökonomischem Aufschwung, innerer und äußerer Sicherheit und Frieden gleichgesetzt. Die Erfolgsstory „Zweite Republik“ auf dem Weg zum neuntreichsten Staat der Welt wird im öffentlichen Bewußtsein auf die Kleinheit des Staates und auf die Neutralität zurückgeführt. Nie zuvor ist so viel über die Neutralität Österreichs geschrieben und noch mehr diskutiert worden wie in den Jahren vor dem Beitritt zur Europäischen Union und in den letzten Jahren um die Jahrtausendwende.⁸ Während die Neutralitätsbefürworter still geworden sind, wird die Diktion der Neutralitätsgegner, die meist auch sofort den NATO-Beitritt fordern immer radikaler – „Neutralitätslüge“ hat in der Debatte das „Trittbrettfahren“ im Kalten Krieg abgelöst.⁹

5. Vgl. dazu W. HUMMER und M. SCHWEITZER, *Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG*, Wien, 1987. Zur „Anschluss-Frage“ durch den EG/EU-Beitritt, siehe M. SCHERB und I. MORAWETZ (Hrsg.), *Der unheimliche Anschluß. Österreich und die EG*, Wien, 1988.

6. B. GIRVIN, *National Interest, Irish Neutrality and the Limits of Ideology*, in: M. GEHLER und R. STEININGER (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995 / The Neutrals and European Integration 1945-1995*, Wien-Köln-Weimar, 2000, S.87-112.

7. Originaltext eines Redeentwurfs zu einem Vortrag von Jacques Delors am 1. Oktober 1993 in Wien vor dem Bruno Kreisky Forum für Internationalen Dialog. Die kritische Passage zur Neutralität ließ Delors dann bei der öffentlichen Präsentation weg. Kopie im Besitz des Verfassers. Vgl. auch mit A. GERM, *Neutralität und Staatsvertrag: Österreichs Umgang mit zwei essentiellen außenpolitischen Grundpfeilern der Zweiten Republik in den Jahren 1988 bis 1991*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Univ. Wien, 1995, S.134.

8. Einen guten Überblick dazu bieten die Beiträge in *Contemporary Austrian Studies* 9, *Neutrality in Austria*, New Brunswick, 2001.

9. Vgl. zur europäischen Debatte um das „Trittbrettfahren“, die erst zur Zeit der Reagan Administration in den achtziger Jahren entstanden ist, G. BÄCHLER(Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Chur, 1994.

Nie zuvor wurde aber auch die realpolitische Situation Österreichs in den ersten Nachkriegsjahrzehnten in der öffentlichen Diskussion so wenig ernsthaft reflektiert, trotz der zahlreichen Publikationen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass sich sowohl die geopolitischen Verhältnisse als auch Österreichs Positionierung in Europa seit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Beitritt zur Europäischen Union radikal verändert haben. Ein immer wiederkehrendes Thema in bisherigen Diskursen ist der Vorwurf des „Trittbrettfahrens“ des neutralen Österreichs unter dem Schutz des NATO-Atomwaffenschutzschildes. Kehren wir daher zu den Jahren 1953–1955 zurück, um die unterschiedlichen Vorstellungen der zentralen Akteure und die allgemeinen geopolitischen Rahmenbedingungen zu analysieren, um diesen „Vorwurf an die Vergangenheit“ richtig einordnen zu können.

I. Erste Orientierungen zur Neutralität

Mit dem Tod des sowjetischen „Alleinherrschers“ Stalin 1953 sowie der fast gleichzeitigen Amtsübernahme durch den neuen US-Präsidenten Dwight D. Eisenhower, einen Vier-Sterne-General des Zweiten Weltkriegs und ehemaligen NATO-Oberkommandierenden, deuteten die geopolitischen Trends trotz Misstrauen und internationalen Spannungen zumindest in Richtung Entspannung. Österreich, das nach wie vor besetzt war – wenngleich sich kaum mehr westalliierte, sondern primär sowjetische Einheiten auf seinem Territorium befanden –, bot sich als ideales „Tauschobjekt“ an. Innerhalb dieses geopolitischen Rahmens agierten österreichische Entscheidungsträger ab 1953/1954 relativ eigenständig und selbstbewusst. Eisenhower forderte bereits 1953 seinen im Ost-West-Konflikt rigiden Außenminister John Foster Dulles auf, zu Entspannungsschritten bereit zu sein (auch aus der Motivation heraus, dadurch das US-Militärbudget im konventionellen Bereich zu entlasten).¹⁰

Er war ein guter Kenner der inneren Situation dieses Kleinstaats, der sich ideologisch, politisch, ökonomisch und kulturell seit 1945 stark am Westen orientierte. Zentrale Entscheidungsfaktoren aus US-Kalter Kriegssicht waren ihm daher vertraut: Eine marginalisierte lokale Kommunistische Partei, die trotz – oder wegen – der sowjetischen Besatzungspräsenz nach freien Wahlen 1945 nur über fünf Abgeordnete im Parlament verfügte, eine kompakte, extrem prowestliche, ideologisch stringent antikommunistische Sozialdemokratie und Gewerkschaftsbewegung, eine stabile Große (ÖVP-SPÖ)-Koalition mit einem ÖVP-Kanzler Julius Raab. Dieser war zwar keineswegs proamerikanisch eingestellt, lehnte aber den Kommunismus noch mehr ab (in diesem Zusammenhang auf christlich-katholische Wertunterschiede und Argumente zurückgreifend).

10. Vgl. dazu im Detail mit entsprechenden Archivquellenhinweisen O. RATHKOLB, *Washington ruft Wien. US-Großmachtpolitik gegenüber Österreich, 1953-1963*, Wien, 1997, S.40-42.

In Österreich wurde aber eigentlich in diesen Jahren nie ernsthaft daran gedacht, der NATO beizutreten.¹¹ Die ökonomische Westintegration war ebenso wie die enge außenpolitische Bindung an die USA längst vollzogen, so dass sich die Bundesregierung erst relativ spät nach dem kommunistischen Putsch in Prag und der Berlin-Blockade wieder mit Aufrüstungsfragen beschäftigte.¹² Die geplante Errichtung eines Heeres während der provisorischen Regierung Renner (27. April-20. Oktober 1945) war noch untersagt worden.¹³ Für die USA wurde aber seit 1949 auf der Ebene der Planungen des Nationalen Sicherheitsrates eine Remilitarisierung Österreichs zentrale Voraussetzung für die Zustimmung zum Staatsvertragsabschluss. Das ursprüngliche Nachkriegsziel einer Entmilitarisierung war obsolet geworden, da in Österreich ebenfalls eine kommunistische Machtergreifung von innen befürchtet wurde.¹⁴ Seit Ende 1949 entwickelte die Grosse Koalition mit Unterstützung der Westalliierten im Rahmen der B-Gendarmerie sukzessive den Kern einer prowestlichen Truppe, die nach Staatsvertragsabschluß und Abzug der vier Alliierten Nukleus eines Heeres mit allgemeiner Wehrpflicht werden sollte.

Eisenhower, der um die marginale militärische Präsenz der drei Westalliierten gegenüber mehr als 30.000 sowjetischen Soldaten in Ostösterreich wusste, sah daher bereits Ende 1953 in einer "Neutralität nach Schweizer Muster" einen strategischen Vorteil: Eine de facto proamerikanische österreichische Kleinararmee könnte mit bis zu 65.000 Mann ein Vakuum an konventionellen Streitkräften in diesem Raum füllen.¹⁵ Überdies müsste die Sowjetunion aufgrund der Friedensverträge von 1947 mit den osteuropäischen Staaten ihre Einheiten, die zur Versorgung der Truppen in Österreich stationiert waren, aus Ungarn und Rumänien abziehen, was einen Rückzug sowjetischer Einheiten aus Zentraleuropa bedeutete.¹⁶

Dass es trotz dieser Voraussetzungen von Ende 1953 bis Mai 1955 dauerte, ehe der Staatsvertrag abgeschlossen und die Weichenstellungen für die parlamentarische Behandlung des Neutralitätsgesetzes vom 26. Oktober 1955 getroffen wurden, hing mit dem Machtkampf in der sowjetischen Nomenklatura zusammen. Während der Geheimdienstchef Lawrentij Berija den Rückzug sowjetischer Einheiten andiskutierte (sogar eine Neutralisierung Deutschlands ventilierte) und Ministerpräsident Georgij Malenkow mehr Bewegung in den Staatsvertragsverhandlungen for-

11. G. STOURZH, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, Wien, 1998, S.269.

12. Vgl. dazu G. BISCHOF, "Prag liegt westlich von Wien": *Internationale Krisen im Jahre 1948 und ihr Einfluß auf Österreich*, in: G. BISCHOF, J. LEIDENFROST (Hrsg.), *Die bevormundete Nation. Österreich und die Alliierten 1945-1949*, Innsbruck, 1988, S.315ff. Verkürzt auch in G. BISCHOF, *Austria in the First Cold War 1945-1955. The Leverage of the Weak*, London, 1999.

13. Vgl. dazu M. RAUCHENSTEINER, *Die Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Österreich 1945-1955*, in: MILITÄRGESCHICHTLICHES FORSCHUNGSAMT (Hrsg.), *Entmilitarisierung und Aufrüstung in Mitteleuropa 1945-1956*, Herford, 1983, S.57ff.

14. G. STOURZH, *Einheit*, op.cit., S.165.

15. O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.68.

16. M. RAUCHENSTEINER, *Der Sonderfall. Besatzungszeit in Österreich 1945-1955*, Graz-Wien-Köln, 1979, S.332.

derte, blieb Außenminister Molotow bei der Beibehaltung des Status quo.¹⁷ Erst als Chruschtschow den Machtkampf gewonnen und den "niedrigsten" Preis für ein Gipfeltreffen mit Eisenhower in der Österreich-Lösung gefunden hatte, musste ausgerechnet der Gegner eines Rückzugs, Molotow, in einer Rede am 8. Februar 1955 erste Signale für eine Neutralisierungslösung geben, die auch sofort vom österreichischen Botschafter in Moskau, Norbert Bischoff, erkannt wurden.¹⁸ Chruschtschows Motive lagen auf der Hand, da er eine Entspannungsphase anstrebte, um den weiteren Aufbau der sowjetischen Wirtschaft vorantreiben zu können. In diesem Punkt trafen sich seine Interessen mit den Sparplänen der Eisenhower-Administration.

In Wien hatte der seit 1953 amtierende Bundeskanzler Julius Raab in Alleingängen eine bilaterale Annäherung an die Sowjetunion gesucht – sehr zum Missfallen der bisher absolute Westloyalität gewohnten US-Beobachter Österreichs. Es war bezeichnend für die Einschätzung aus Washington, dass 1955 nach der Einladung an die Österreicher, mit einer hohen Regierungsdelegation nach Moskau zu reisen, vor allem der sozialdemokratische Vizekanzler Adolf Schärf und der SPÖ-Staatssekretär Bruno Kreisky selbst in extremen Verhandlungssituationen als Garanten für die Einbringung der US- und westalliierten Vorstellungen angesehen wurden.¹⁹ Zum Unterschied von Eisenhower sahen die SPÖ (in der sich Innenminister Oskar Helmer gegen eine Reise ausgesprochen hatte mit der Begründung „ihr werdet an die Wand gestellt werden“)²⁰ und auch US-Außenminister John Foster Dulles in der Neutralität keineswegs eine optimale Lösung. Seit den fünfziger Jahren hatten kommunistische Parteien in Europa – im Gleichklang mit der Sowjetunion – das atomare Übergewicht des Westens und der NATO durch Forderungen nach neutralen Zonen zu kompensieren versucht. Der Begriff galt daher als prokommunistischer Propagandacode.²¹ So warben beispielsweise Schärf und Kreisky tendenziell für "Allianzfreiheit" und gaben sehr spät (Schärf erst in den bilateralen Vorverhandlungen in Moskau im April 1955) dem Druck Raabs und der Sowjetunion in Richtung formaler Neutralität nach. Am Rande sei festgehalten, dass FPÖ-Verteidigungsminister Scheibner 2001 wieder zur „Allianzfreiheit“ zurückgekehrt ist,²² jedoch als Notlösung und mit einer klaren NATO-Beitrittsbefürwortung im Aufrüstungsgepäck. 1955 bestand die NATO-Option nicht.

Für die Sowjetunion hatte die Neutralität den Vorteil, dass damit ein "Anschluß" an die Bundesrepublik Deutschland vermieden werden und indirekt bei „Neutralitätsbruch“ durch die NATO Interventionsmöglichkeiten hineininterpretiert werden könn-

17. V. ZUBOK, C. PLESHAKOV, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*, Cambridge, 1996, S.157ff.

18. G. STOURZH, *Einheit*, op.cit., S.335-345.

19. O.RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.115.

20. M. BERG (Hrsg.), *Bruno Kreisky, The Struggle for a Democratic Austria. Bruno Kreisky on Peace and Social Justice*, New York, 2000, S.264.

21. G. STOURZH, *Einheit*, op.cit., S.268.

22. Verteidigungsminister H.SCHEIBNER erklärte öffentlich, die NATO-Mitgliedschaft dürfe kein Tabu mehr für Österreich sein, in: *Die Presse*, 4. Januar 2001. Eine solche Erklärung wäre in den 50er Jahren einem Tabubruch in der österreichischen Außenpolitik gleichgekommen.

ten. Sowjetische Experten und Politiker bezeichneten immer wieder das Moskauer Memorandum vom April 1955 als bindenden Vertrag, wogegen die österreichische Regierungsdelegation die darin in Aussicht genommene formale Neutralitätserklärung als reine „Verwendungszusage“ deutete.²³ Im Falle einer „Nichteinlösung“ dieser Zusage hätte die Sowjetunion sicherlich auf Vertragsbruch argumentiert. Aber auch andere unterschiedliche Perzeptionen um die Neutralität 1955 kamen letztlich nicht zum Tragen, zeigen aber die politische Mehrdeutigkeit dieses zentralen Verhandlungsergebnisses.

So hatte vor allem Bruno Kreisky seit 1955 die Neutralität akzeptiert, weil er nach Schweizer Vorbild – ähnlich wie 1815 – auch deren militärische Garantie durch die vier Alliierten erhoffte.²⁴ Dies hätte die Sicherheitsfrage endgültig geklärt. Doch die USA waren nicht dazu bereit, um nicht in ihren geopolitischen Optionen in einer derart heiklen Region gebunden zu sein. Auch hätte der US-Kongress, der bisher nur im Falle Panamas einer Territorialgarantie zugestimmt hatte, seine Entscheidungsrechte hier ebenfalls nicht aufgegeben, da Territorialgarantie für Österreich auch automatisch Atomwaffenschlag im Falle einer sowjetischen oder kommunistischen militärischen Intervention bedeutet hätte.²⁵

Die Verhinderung selbst eines nur wirtschaftlichen „Anschlusses“ Österreichs an Deutschland war der sowjetischen Führung deswegen so wichtig, weil mit allen Mitteln eine weitere ökonomische Stärkung der Bundesrepublik Deutschland – auch im Kontext der sich abzeichnenden ökonomischen Integration Westeuropas – entgegengewirkt werden sollte. Der Beitritt der BRD zur NATO war auch, trotz anderslautender politischer Neutralisierungspropaganda aus dem Blickwinkel Moskaus, nicht mehr aufzuhalten, d.h. dass das Beispiel Österreich als „Modell“ für eine Einigung Deutschlands 1955 für die Sowjetunion nicht mehr zur Diskussion stand.²⁶ Gleichzeitig war aber auch klar, dass die zwei zentralen amerikanischen Bedingungen für einen Staatsver-

23. G. STOURZH, *Einheit*, op.cit., S. 448, thematisiert diese unterschiedlichen Auffassungen nur am Rande und streicht die Interpretation von Alfred Verdross, wonach das Moskauer Memorandum als „Verwendungszusage“ zu sehen sei, heraus. Doch bereits die *Prawda* vom 16. April 1955 spricht nicht zufällig von einem Abkommen.

24. Ebd., S.359ff.

25. O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.78.

26. Selbst wenn es seitens der DDR-Führung noch entsprechende Ankündigungen gab. Vgl. dazu G. STOURZH, *Einheit*, op.cit., S.477-480; hingegen meint Michael Gehler, daß trotz der sich im Laufe des Jahres 1955 herauskristallisierenden Zwei-Staaten-Option eine Chance zur Einheit Deutschlands bestanden habe – wären die Entscheidungsträger in Ost und West bereit gewesen, darauf einzugehen, wobei dann die Verhandlungslösung Österreich als Modell für Deutschland durchaus zum Tragen gekommen wäre: M. GEHLER, *‘L’unique objectif des Soviétiques est de viser l’Allemagne’*. Staatsvertrag und Neutralität 1955 als ‚Modell‘ für Deutschland?, in: T. ALBRICH, K. EISTERER, R. STEININGER u. M. GEHLER (Hrsg.), *Österreich in den Fünfzigern*, Innsbruck-Wien, 1995, S.259-297; IDEM, *Österreich, die Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage 1945/49-1955. Zur Geschichte der gegenseitigen Wahrnehmungen zwischen Abhängigkeit und gemeinsamen Interessen*, in: M. GEHLER, F.SCHMIDT, H.-H.BRANDT u. R. STEININGER (Hrsg.), *Ungleiche Partner? Österreich und Deutschland in ihrer gegenseitigen Wahrnehmung. Historische Analysen und Vergleiche aus dem 19. Und 20. Jahrhundert*, Stuttgart, 1996, S.535-580, 567-578.

tragsabschluß – Aufbau einer prowestlichen kleinen Armee auf der Basis freiwilliger Wehrpflicht sowie Beibehaltung der zentralen Garantie für innere Stabilität, also der Großen Koalition, auf absehbare Zeit – auch von der Sowjetunion akzeptiert wurden. Längst war das “geheime” Rüstungsprogramm bekannt geworden.²⁷

Erst 1996 wurde dieses Kalte Kriegsrüstungsprogramm wieder in das öffentliche Gedächtnis zurückgerufen. Eine Enthüllung des Boston Globe auf der Basis von internen CIA-Hinweisen machte geheime Waffenlager aus der Zeit vor 1955 bekannt.²⁸ Der Informant hatte nach monatelangen Verzögerungen des internen US-Entscheidungsprozesses, ob und wie die österreichische Regierung über diese Lager zu informieren sei, aufgrund einiger Berichte über den Rechtsruck der FPÖ in Österreich unter Jörg Haider einen Missbrauch dieser alten Militärdepots befürchtet. Insgesamt hatte die CIA zwischen 1950 und 1954 65 geheime Waffenlager in Salzburg (27), Oberösterreich (33) und auch der Steiermark(5) angelegt, ohne diese 1955 zu räumen.²⁹

Während die US-Botschafterin Swanee Hunt einen Eklat in den amerikanisch-österreichischen Beziehungen befürchtete und ein Gipfeltreffen mit Bundespräsident Thomas Klestil, dem damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) und dem Vizekanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) organisierte, blieb die österreichische Öffentlichkeit gelassen und konsumierte die Sensationsdarstellungen in den Medien mit freundlichem Interesse. Weder wurde die Verletzung der Souveränität eines neutralen Staates durch eine Großmacht thematisiert noch ein Geheimvertrag mit den USA, der nur in den Vertragsserien der UNO und nicht in den entsprechenden österreichischen Bundesgesetzblättern zu finden ist. Damit hatte die Republik Österreich auf alle etwaigen Schadenersatzansprüche aus der Besatzungsadministration gegenüber den USA verzichtet. Die Westallianz Österreichs im Kalten Krieg war selbst nach 40 Jahren Neutralität für Öffentlichkeit, Medien und politische Entscheidungsträger selbstverständlich und stand außer Streit. Schon 1965 hatte übrigens das österreichische Bundesheer Waffen aus 33 britischen Lagern des MI6 ausgeräumt und übernommen, nachdem vereinzelt bereits Waffen aus diesen Depots am Schwarzmarkt aufgetaucht waren.

Geopolitisch betrachtet war dieses “Mickey-Mouse-Kriegsspiel” Teil einer umfassenden Strategie zur Stärkung einer prowestlichen militärischen Allianz. Bereits 1952/53 hatten US-Militärs Listen mit Namen von kampffähigen, “im Zweiten Weltkrieg erprobten Soldaten” erhalten, von denen 30.000 in der US-Zone in Oberösterreich und 12.600 im Raum Salzburg lebten.³⁰ Wenige Wochen nach Abschluß des Staatsvertrags wurden diese Pläne seitens österreichischer Militärs im Umkreis des ÖVP-Verteidigungsministers Ferdinand Graf durch eine streng geheime Reise des Generalstabschefs Emil Liebitzky nach Italien intensiviert. In

27. ÖSTERREICHISCHER FRIEDENSRAT (Hrsg.), *Die Aufrüstung Österreichs. Dokumente und Tatsachen*, Wien, 1951.

28. *Boston Globe*, 20. Januar 1996.

29. M. RAUCHENSTEINER (Hrsg.), *Sorry guys, no gold! Die amerikanischen Waffendepots in Österreich*, Wien, 1998.

30. O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.148f.

Rom sollte eine Art geheime Verbindungszentrale mit dem italienischen Verteidigungsminister Paolo Taviani aufgebaut werden, um effektiver in NATO-Planungen Einsicht zu gewinnen.³¹

US-Diplomaten verfolgten diese Annäherungen mit großer Sorge und unterbanden letztlich die Kontakte, die die Gefahr einer totalen Aushöhlung der Neutralität Österreichs im ersten Jahr implizierten. Trotzdem waren US-Strategen bis 1958 davon überzeugt, dass das im Aufbau befindliche österreichische Bundesheer im Konfliktfall die Westflanke der NATO und die Nord-Süd-Verbindung zwischen Süddeutschland und Italien gegen einen Vorstoß des kommunistischen Warschauer Paktes verteidigen würde. Ostösterreich und Wien wären in diesem Konzept der realen "geteilten Neutralität" aufgegeben worden. Im Juli 1958 kam es im Ministerrat der Großen Koalition zu heftigen Auseinandersetzungen, weil SPÖ-Vizekanzler Schärp und Staatssekretär Kreisky sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch höchst negative Konsequenzen fürchteten und daher auf einer Gesamtraumverteidigung – ohne Rücksichtnahme auf NATO-Interessen – beharrten.³²

Erst im Juli 1958 setzte sich Bundeskanzler Julius Raab mit seinen massiven Protesten gegen nicht vorab genehmigte Überflüge durch US-Flugzeuge in Tirol im Zuge der Libanon-Krise durch.³³ Diese politischen Signale verstärkten den Trend in Richtung einer eigenständigeren österreichischen Verteidigungspolitik nach Schweizer Vorbild, obwohl im europäischen Vergleich die Rüstungsausgaben konstant niedrig blieben. 1965 zum Beispiel 1,2% des Bruttonationalprodukts, 1968 ebenso niedrig. Die Schweiz lag konstant bei 2,5%, Schweden sank von 4,4% auf 3,8% und Finnland wies 1,7 bzw. 1,8% auf.³⁴

Die Eigenständigkeit bezog sich mehr auf die realpolitische Unabhängigkeit denn auf die Steigerung der eigenen militärischer Selbstverteidigungskapazitäten. Überdies strebte bereits die ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus seit Februar 1967 eine noch stärkere internationale Verankerung Österreichs durch Etablierung eines Amtssitzes der Vereinten Nationen in Österreich an. Hierin sah in weiterer Folge auch der Sozialist Bruno Kreisky als Bundeskanzler eine wesentlich solidere Garantie der österreichischen Souveränität im Ost-West-Konfliktfall denn in einer ausschließlich militärischen Eigenverteidigung.³⁵

In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass die immer wieder in den Raum gestellte automatische NATO-Verteidigung Österreichs im Konfliktfall im Kalten Krieg in den beiden Krisen 1956 (sowjetischer Einmarsch in Ungarn) und 1968 (Intervention des Warschauer Pakts in der ČSSR) nur dann

31. Ebenda, S.122ff.

32. Vgl. National Archives, College Park, Maryland (=NA), Record Group (=RG) 59, 763.5-MSP/8-2456, sowie O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.120-127.

33. T.O. SCHLESINGER, *Austrian Neutrality in Postwar Europe. The Domestic Roots of a Foreign Policy*, Wien, 1972, S.121ff. Vgl. dazu zuletzt W. BLASI, *Die Libanon-Krise 1958 und die US-Überflüge*, in: E. A. SCHMIDL (Hrsg.), *Österreich im frühen Kalten Krieg 1945-1958. Spione, Partisanen, Kriegspläne*, Wien-Köln-Weimar, 2000, S.239-260.

34. Ebenda, S.124.

35. H. FISCHER, *Die Kreisky-Jahre 1967-1983*, Wien, 1993, S.239ff.

gegolten hätte, wenn durch den Warschauer Pakt ein direkter, massiver Angriff gegen die Nord-Süd-Linie der westlichen Allianz erfolgt wäre. Selbst im Falle der Besetzung von Teilen Ostösterreichs und Wiens hätte die NATO nicht reagiert, wenn es sich um eine auf diesen Raum begrenzte Aktion gehandelt hätte.³⁶ Aber nach wie vor hütet die NATO ihre alten Aufmarschpläne und Strategiepapiere und gewährt keinen Einblick, während eine Reihe der Planspiele des Warschauer Pakts – vor allem aus Archiven der ehemaligen DDR – bekannt geworden sind.³⁷ So lässt sich auch nicht feststellen, wie die NATO auf eine im September 1968 auch in Wiener „Expertenzirkeln“ diskutierte mögliche Intervention des Warschauer Pakts im ideologisch aufmüpfigen Rumänien mit einer weiteren Durchmarschplanung gegen Jugoslawien reagiert hätte. Laut der unbekannten, weil nach wie vor geheimgehaltenen „Wiener Quelle“ hätten die Sowjets Österreich teilweise besetzt, um Streitkräfte zu unterstützen, die von Ungarn und Bulgarien gegen Jugoslawien vorrückten.³⁸ Der Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts in der Tschechoslowakei 1968 überraschte die österreichische Regierung unter Bundeskanzler Klaus und führte zumindest kurzfristig zu fast panikartigen Reaktionen und einer Reihe von psychologischen und militärstrategischen Fehlleistungen.³⁹

Erst als deutlich wurde, dass der militärische Vormarsch nicht auch österreichisches Staatsgebiet mit einschließen würde, beruhigte sich die Situation allmählich. Zwar nahmen die Luftraumverletzungen (als „Aufklärungsflüge“ interpretiert) durch sowjetische Flugzeuge nördlich der Donau zu, hörten aber ab 1. September nach Interventionen des österreichischen Botschafters in Moskau auf. Da trotz des Einmarsches die Grenzen der Tschechoslowakei vorerst nicht gesperrt wurden, konnten Emigranten mittels eines Visums – so sie über einen Paß verfügten – nach Österreich ausreisen.⁴⁰ Bis zum 17. September 1968 wurde in 93.653 Fällen für tschechoslowakische Staatsbürger, die vorerst in Österreich die Entwicklung der Situation abwarten wollten, Quartier und Verpflegung zur Verfügung gestellt. In diesem Zeitraum stellten aber nur 1.355 Personen Asylanträge.

Diese besondere Rolle der österreichischen Neutralität im Jahre 1968, aber auch bereits wenige Monate nach Verabschiedung des Neutralitätsgesetzes während der Intervention der Sowjetunion in Ungarn 1956, war eigentlich in dieser Form nicht vorhersehbar. So interpretierten viele US-Entscheidungssträger die Österreichlösung 1955 ursprünglich als eine lästige Ausnahme von den Regeln des Kalten Krieges: John Foster Dulles hielt überhaupt nichts von einer internationalen Aufwertung Österreichs, da er eine Beispielwirkung auf andere Staaten fürchtete, die

36. Vgl. entsprechende Primärquellenverweise bei O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.120ff.

37. E.REITER (Hrsg.), *Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes*, Wien, 1999.

38. Lyndon B. Johnson Library, National Security File, Country File Austria, Vol.1, Box 163, From US Defense Attache's Office/Vienna, 19 September 1968.

39. M. RAUCHENSTEINER, *Spätherbst 1956. Die Neutralität auf dem Prüfstand*, Wien, 1981.

40. Zur Rolle der Österreichischen GesandtschaftsmitarbeiterInnen in Prag siehe zuletzt K. EISTERER, *The Austrian Legation in Prague and the Czechoslovak Crisis of 1968*, in: *Contemporary Austrian Studies* 9, S.214-235.

dann in Krisenregionen plötzlich neutral oder blockfrei werden könnten. Daher lehnte er 1955 Molotows Vorschlag ab, das Gipfeltreffen Chruschtschow-Eisenhower in Wien abzuhalten.⁴¹

Britische Diplomaten und Politiker gingen noch weiter: sie waren überzeugt, dass Österreich aufgrund seiner vielfältigen Kontakte mit osteuropäischen Nachbarstaaten und seiner geopolitischen Lage auf dem direkten Weg sei, ein blockfreies prokommunistisches Land zu werden.⁴² Erst die eindeutige politische Positionierung Österreichs auf Seiten des Westens in der Ungarnkrise 1956 räumten derartige Befürchtungen aus. Auch Vizekanzler Adolf Schärf kritisierte in einem unveröffentlichten Manuskript die gelegentliche Schaukelpolitik des Kanzlers Julius Raab, der nicht nur den revanchistischen Sudetendeutschentag gegen heftigste kommunistische, tschechoslowakische und sowjetische Proteste gestattete (wohl mit einem Auge auf etwaige WählerInnen aus diesem Bevölkerungssegment), sondern auch als "Ausgleich" dann das Internationale (kommunistische) Weltjugendfestival 1959 bewilligte.⁴³

Versuche Raabs, Dulles zu überzeugen, Österreich könne als "Brücke zwischen Ost und West" fungieren, scheiterten.⁴⁴ Selbst die Etablierung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) in Wien war ausschließlich ein Verhandlungskompromiss, da Dulles unbedingt über die Schlüsselbeamten entscheiden wollte und daher dem sowjetischen Vorschlag bezüglich des geographischen Sitzes nachgeben musste.⁴⁵ Dulles blieb auch außerhalb Europas bei seiner Linie der Reduktion des Einflusses von Kleinstaaten, so u.a. in Lateinamerika, wo er Staaten wie Costa Rica oder im Nahen Osten dem Libanon jede "Brückenfunktion" bei Konflikten absprach.⁴⁶

Diese Ausführungen zeigen sehr deutlich, dass die Neutralität Österreichs ein vielschichtiger Verhandlungskompromiss war, und keineswegs eine von allen Akteuren klar definierte Lösung. Dass sich in der österreichischen Öffentlichkeit kein Widerstand regte, hat keineswegs ausschließlich – wie heute immer wieder behauptet – mit den autoritären Entscheidungsmechanismen der beiden Großparteien ÖVP und SPÖ in Regierung und Parlament zu tun, sondern entsprach einem breiten Wunsch der Menschen in Europa, nicht mehr Objekt bzw. Subjekt einer massiven militärischen Auseinandersetzung zu werden. Gallup-Meinungsumfragen

41. Foreign Relations of the United States (=FRUS) 1955-1957, Vol.V, Washington DC, 1988, S.181.

42. So der britische Botschafter Geoffrey Wallinger in seinem Jahresbericht 1955, zitiert nach unveröffentlichter Forschungsbericht der Stiftung Bruno Kreisky Archiv für das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung 1991, zusammengestellt von ST.A.LÜTGENAU, *Die österreichische Außenpolitik und der Beitrag Österreichs zur Entspannungspolitik Europas 1953-1961*, S.51.

43. Kopie im Besitz des Verfassers, Original im Nachlaß Adolf Schärf im Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung, Wien.

44. *Wiener Zeitung*, 5. Juni 1958.

45. FRUS, 1955-1957, Vol.XX, S.743.

46. D. MCINTOSH, *In the Shadow of Giants. U.S. Policy Towards Small Nations: The Cases of Lebanon, Costa Rica and Austria in the Eisenhower Years*, in: *Contemporary Austrian Studies*, 1(1995), S.222ff.; W. BLASI, *Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge*, in: E. A. SCHMIDL (Hrsg.), *Österreich*, op.cit., S.239-259.

aus den Jahren 1952 bis 1955 belegen diesen Trend; so war etwa nur in Großbritannien eine Mehrheit bereit, die USA im Falle eines heißen Krieges, also eines Nuklearkrieges, zu unterstützen.⁴⁷

Selbst in der Bundesrepublik Deutschland gab es eine starke Gruppierung von Befürwortern einer Neutralität, doch letztlich verhinderte eine Instrumentalisierung der Neutralität durch die kommunistische Propaganda eine politische Akzeptanz durch die Sozialdemokraten in Deutschland. Viele Beobachter und US-Experten befürchteten sogar, dass das österreichische Beispiel doch noch in Westdeutschland nachgeahmt werden könne, doch zeigte es sich sehr rasch, dass trotz aller Friedens- und Neutralitätssehnsucht in der Bevölkerung die politischen Eliten klar auf eine auch militärische Westintegration der BRD ausgerichtet waren.

Wäre die militärische Westintegration der Bundesrepublik Deutschland in Gefahr gewesen, hätte eine österreichische Lösung auch keine Zustimmung der USA gefunden. Der NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und damit die Abrundung der beiden Blocksysteme war also zentrale Voraussetzung für den Abschluss des Staatsvertrags und das Ende der alliierten Administration. Entsprechende Verbindungen zu einflussreichen Medienmachern wie dem Herausgeber von Time, Henry Luce, waren bereits geknüpft worden, im konkreten Fall von dem CIA-nahen Journalisten Klaus Dohrn, der auch direkten Zugang zum Umfeld des deutschen Bundeskanzlers hatte.⁴⁸ Konrad Adenauer selbst war immer ein strikter Gegner der Neutralisierung als geopolitische Option gewesen und befürwortete die unbedingte Westintegration (auch um den Preis der Teilung Deutschlands).⁴⁹

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang überdies, dass im Falle Österreichs die KPÖ auf Weisung Moskaus 1954 gezwungen wurde, die Neutralitätspropaganda einzustellen und daher 1955 innenpolitisch damit nicht mehr reüssieren konnte.⁵⁰ Auch die Sowjetunion hatte ihre eigenen Perzeption von Neutralität vor dem Hintergrund des Kalten Krieges, die von Großmachtinteressen und keineswegs von regionalen Kleinstaateninteressen geprägt war.⁵¹

47. The Declassified Documents 1992, Frame 0236, Neutralism in Europe Summary Report, drafted by the Department of State, June 1955.

48. Vgl. dazu die Korrespondenz von Henry Luce und Klaus Dohrn mit CD Jackson 1955, in: Dwight D. Eisenhower Library, C.D. Jackson papers, Box 4, folder Dohrn.

49. M.GEHLER, *Konrad Adenauer und die Wiedervereinigung. Geschichte eines Mythos und seine didaktische Aufbereitung*, in: *Informationen für den Geschichts- und Gemeinschaftskundelehrer*, 43(1992), S.34-49.

50. Willi Scholz, Unveröffentlichter Diskussionsbeitrag für die Sitzung des Zentralkomitees der KPÖ, 13. März 1957, Kopie aus dem Nachlaß Viktor Matejka im Besitz des Verfassers.

51. V. ZUBOK, *The Soviet Attitude towards the European Neutrals during the Cold War*, in: M. GEHLER u. R. STEININGER (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration*, op.cit., S.29-43.

II. Das globale „Goldene Zeitalter“ der österreichischen Neutralitätspolitik in den 1960er und 1970er Jahren

Eben sowenig wie der Abschluss des Staatsvertrags 1955 auf die Trinkfestigkeit österreichischer Politiker gegenüber ihren sowjetischen Verhandlungspartnern zurückgeht, ebenso wenig ist der Erfolg der Neutralitätspolitik ausschließlich auf österreichische Eigeninitiative zurückzuführen. Im folgenden soll der geopolitische Rahmen und die Ausnützung (oder gar Überschreitung) dieses internationalen Bedingungs- und Beziehungsgeflechtes analysiert werden.

Wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt wurde, verfolgte die Eisenhower-Dulles Administration primär das Konzept, die österreichische Neutralität als Einzelfall herunterzuspielen und ihr daher auch keine wirkliche internationale Bedeutung zukommen zu lassen. Für die Sowjetunion hingegen stellte bereits 1955 der geographische Raum Wien eine durchaus interessante Nahtstelle zwischen Ost- und West dar, die nicht nur als Tummelplatz von Agenten und Spionen genützt werden konnte. Erst unter dem demokratischen US-Präsidenten John F. Kennedy änderte sich die amerikanische Haltung und gleichsam symbolisch wurde jetzt Wien als Treffpunkt für das erste Gipfeltreffen zwischen Kennedy und Chruschtschow 1961 ausgewählt.⁵² Obwohl dieses Treffen ein politischer Misserfolg für Kennedy war, sollten Wien und Österreich jedoch weiterhin eine Rolle im Entspannungsprozess spielen, die über die reine Gastgeberrolle mit imperialen Glanz in der Hofburg weit hinausging.

Diesen neuen Handlungsspielraum für einen neutralen Kleinstaat hat der sozialistische Staatssekretär und ab 1959 bis 1966 als Außenminister tätige Politiker Bruno Kreisky früh erkannt. Bereits 1958/59 versuchte er mehrfach Gespräche zwischen dem sozialdemokratischen Berliner Bürgermeister Willy Brandt, seinem engen Freund aus dem Exil in Schweden, und der sowjetischen Führung zustande zu bringen. Er scheiterte aber an US Interventionen und der Zurückhaltung von Brandt.⁵³

Kreisky profilierte sich aber noch mehr als politischer Kommunikator, in dem Sinne, dass er vertrauliche politische Einschätzungen vor allem aus der Sowjetunion und aus kommunistischen Satellitenstaaten mit seinen Interpretationen und Analysen versehen an die USA oder westliche Politiker weiterleitete. So hatte Kreisky Ende der 1950er und in den 1960er Jahren auch gute Kontakte zu dem konservativen deutschen Bundeskanzler Konrad Adenauer oder dem französischen Staatspräsidenten Charles De Gaulle. Bruno Kreisky war zwar ein überzeugter Antikommunist, setzte aber auf eine friedliche Erosion des kommunistischen Blocksystems.⁵⁴ Er war im Stande, entsprechende Signale aus Osteuropa ohne die übliche Kalte-Kriegs-Schere im Kopf kritisch zu deuten. Erst in den letzten Jahren

52. Vgl. dazu ausführlich M. KOFLER, 'Neutral', Host, and 'Mediator': Austria and the Vienna Summit of 1961, in: *Contemporary Austrian Studies*, 8(2000), S.487ff.

53. Ebd., S.498 und H.J. KÜSTERS, Konrad Adenauer und Willy Brandt in der Berlin-Krise 1958-1963, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 40(Okt.1992), S.483-542.

54. Vgl. dazu O. RATHKOLB, Austria's 'Ostpolitik' in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent?, in: *Austrian History Yearbook*, 16(1995), S.129ff.

wird allmählich klar, wie verbreitet die Fehleinschätzungen über die gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen in kommunistischen Staaten bei sogenannten Ostexperten und Kremlastrologen gewesen ist. Auch die Universitäten und Geheimdienste waren derart vom Kalten Kriegsschema eingenommen, dass sie die tatsächlichen Entwicklungen nicht erkannt haben, obwohl Unsummen in diese „Ostforschung“ investiert wurden.

Die spezifische Form einer österreichischen Ostpolitik, die bereits nach 1955 langsam begann und vor allem unter Außenminister Kreisky seit 1959 als „Nachbarschaftspolitik“ konkrete politische Wirkung zeigte, unterschied sich beispielsweise von der Politik der Adenauer-Regierungen gegenüber der Sowjetunion wesentlich in der Taktik und war nicht derart inflexibel oder ideologisch determiniert.

Schon die Große Koalition unter Bundeskanzler Raab und dann verstärkt Außenminister Kreisky versuchten nicht nur wie die BRD eine verdeckte ökonomische Kooperation mit kommunistischen Nachbarstaaten, sondern setzte Wirtschaftspolitik als Teil eines politischen Gesamtpakets ein, zu der auch die Klärung offener Grenz- bzw. Vermögensfragen gehörte. Mit Jugoslawien, Polen und Ungarn konnte diese Entspannungspolitik österreichischer Prägung umgesetzt werden, wobei nicht nur bilaterale Themen, sondern auch die geopolitische Gesamtlage intensiv diskutiert wurden.

Julius Raab hatte aber doch eine Tendenz zur Schaukelpolitik – so konzidierte er als „Ausgleich“ für den Sudeten-Deutschen-Tag in Österreich die Abhaltung des internationalen, kommunistisch dominierten Weltjugendfestivals 1959, um die Kritik der Sowjetunion an dem Sudetentreffen zurückzudrängen. Kreisky sah darin einen massiven Verstoß gegen die prowestliche Grundeinstellung österreichischer politischer Eliten und organisierte mit zahlreichen konservativen, katholischen und sozialistischen Einzelpersonlichkeiten wie Fritz Molden oder dem Sozialisten Christian Broda ein Gegenfestival als sichtbares Zeichen der ideologischen Konfrontationsbereitschaft.⁵⁵ Aus den USA kamen damals die später prominente Frauenrechtlerin Gloria Steinem und der spätere Nationale Sicherheitsberater Breszynski. Unter anderem finanzierte die CIA, was Kreisky nicht bekannt war, diese Aktivitäten, Kreiskys politisches Gegenüber war CD Jackson, ein prominenter Geheimdienst- und Medienexperte sowie Berater Eisenhowers.

Die USA waren über diese Raabsche Schaukelpolitik, die zwischen extremen Positionen im Ost-West-Konflikt wankte – massiver Protest gegen Intervention in Ungarn (1956), dann wieder eher prosovietische Aktionen und Stellungnahmen – sehr irritiert. Selbst 1956 versuchte Raab, die ursprüngliche klare prowestliche Positionierung Österreichs zurückzuschrauben und vor allem die antikommunistischen heftigen Berichte österreichischer Medien abzuschwächen, doch scheiterte er.⁵⁶ Ein blutiger Grenzzwischenfall im Kontext der Ungarn-Krise, bei dem ein sowjetischer Soldat auf österreichischem Gebiet erschossen wurde, signalisierte dem Westen deutliche Verteidigungsbereitschaft, dokumentierte aber letztlich nur die Nervosität an der Grenze.

55. Vgl. dazu O. RATHKOLB, *Washington*, op.cit., S.206ff.

56. T.O. SCHLESINGER, *Neutrality*, op.cit., S.52.

Die wohl wichtigste Funktion in diesem Sinne eines subtilen Kommunikators im heißen Kalten Krieg übernahm Kreisky 1962 während der Kuba-Raketenkrise, als er einen sowjetischen Vorschlag zur Deskalation – Austausch von US Pershing Raketen in der Türkei gegen die sowjetischen Atomraketen auf Kuba wenige Meilen vor der US-Küste – weitervermittelte, der letztlich dann auch angenommen wurde.⁵⁷ In den entscheidenden Sitzungen der Kennedy-Administration wurde diese Initiative immer als Kreisky-Vorschlag diskutiert. Die Welt stand damals am Rande einer atomaren Katastrophe, und niemand kann sagen, was passiert wäre, wenn die CIA nicht so schlecht gearbeitet und die US-Luftaufklärung sich bezüglich der bereits atomaren Bewaffnung der Trägerraketen geirrt hätte.

Diese Initiativen setzen aber netzwerkartige, ständige Kontakte auf hohem Entscheidungsträgniveau voraus, und das Interesse für internationale Politik ohne direkte Folgewirkungen für die österreichische Innenpolitik. Tatsächlich wurde hier Kreisky sehr vom Trauma 1938 geprägt, denn für ihn und viele andere ÖsterreicherInnen war die Integration in das „Deutsche Reich“ ein Ergebnis des internationalen Desinteresses anderer Staaten, einem diktatorischen, sehr kulturdeutsch ausgerichtetem Staat gegen eine Aggression von außen zur Hilfe zu kommen.

Daher standen für Österreich nach 1955 die ökonomische Westintegration und die UNO am Anfang bei der Aufnahme souveräner internationaler Kontakte im Vordergrund. Während Österreich intensiv an der Marshall-Plan-Administration im Rahmen der OEEC in Paris partizipierte,⁵⁸ blieb die Europa-Politik im allgemeinen höchst reduziert. So wundert es nicht, dass die Idee von Winston S. Churchill von der „Bildung der Vereinigten Staaten von Europa“ (September 1946) in Österreich keine große Resonanz fand. Selbst das von Churchill in weiterer Folge ins Leben gerufene Komitee zur Koordinierung europäischer Einigungsbewegungen, das dann in den Europarat mündete, hatte am Ballhausplatz höchst marginale Bedeutung. Ein politisches „Auslaufmodell“ aus dem „Ständestaat“, der ehemalige Presse- und Zensurpapst der Ständediktatur 1934-1938, Eduard Ludwig, agierte als Beobachter beim Europarat. In die Montanunion entsandte die Regierung proporzmäßig zwei Beobachter, Carl Bobleter (ÖVP) und Fritz Kolb (SPÖ).⁵⁹ Hingegen wurde 1955 sofort ähnlich wie Irland und Finnland bzw. Schweden bereits 1946 die UNO Vollmitgliedschaft erreicht, die in den Augen des Kanzlers Julius Raab wichtiger als der Beitritt zum Europarat war.⁶⁰ Hier lag und liegt ein bedeutender Unterschied zur Schweiz, die bis heute nur einen Beobachterstatus in der UNO hat.

57. Vgl. dazu das online Archiv des Digital National Security Archive in Washington DC mit deklassifizierten Dokumenten Report on Speech Kreisky, 26. Oktober 1962 und Transcript of Background Press and Radio News Briefing, 28. Oktober 1962.

58. Vgl. dazu zuletzt den Sammelband G. BISCHOF u. D. STIEFEL (Hrsg.), „80 Dollar“: 50 Jahre ERP-Fonds und Marshallplan in Österreich 1948-1998, Wien, 1999.

59. O. RATHKOLB, *La Politique Européenne du Parti Socialiste. Théorie et Pratique*, in: *Austriaca*, Juni 1991, S.107-119.

60. O. RATHKOLB, *Austria and European Integration after World War II*, in: *Contemporary Austrian Studies*, 1(1993), S.42ff. Vgl. auch M. GEHLER, 'Politisch unabhängig', aber 'ideologisch eindeutig europäisch' – Die ÖVP, die Vereinigung christlicher Volksparteien (NEI) und die Anfänge der Europäischen Integration 1947-1960, in: M. GEHLER u. R. STEININGER (Hrsg.), *Österreich und die europäische Integration 1945-1993. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung*, Wien, 1993.

Bereits 1967 wurde von der damaligen ÖVP-Regierung Josef Klaus beschlossen, einen UNO-Sitz anzubieten und zu etablieren, auch dies ein wesentliches Element österreichischer Sicherheitspolitik, das dann Ende der 1970er und in den 1980er Jahren – diesmal gegen den massiven innenpolitischen Widerstand der ÖVP – von Kreisky extensiv realisiert wurde.⁶¹

Es war kein Zufall, sondern eine logische Entwicklung, dass gerade der bürgerliche und ÖVP-nahe Außenminister dieser Jahre, Kurt Waldheim, mit aktiver Unterstützung von Kreisky zum UNO-Generalsekretär gewählt wurde. Waldheim war seit 1946 in der österreichischen Diplomatie tätig gewesen, so dass niemand auf die Idee kam, seine Selbstdarstellung bzw. das Schweigen über seine Kriegsjahre als Wehrmachtsoffizier auf dem Balkan zu hinterfragen – rückblickend ein schwerer Fehler, der zu einer heftigen Diskussion in den 1980er Jahren führen sollte. Die mehrfache Wahl Waldheims war nicht nur ein Zeichen besonderer Akzeptanz der aktiven österreichischen Neutralitätspolitik, sondern auch der zur Schweiz konträren Position, sich aktiv als Neutraler seit 1955 im Rahmen der UNO zu engagieren.

Besondere Bedeutung maßen österreichische Politiker und Experten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bei, einer Langzeitidee der Sowjetunion aus dem Jahre 1953, die aber erst in den frühen 1970er Jahren realisiert wurde. Zwar blieben atomare Abrüstungsfragen ausgeschlossen – diese blieben den beiden Supermächten vorbehalten –, aber erstmals konnten europäische Staaten in koordinierter Form Entspannungspolitik entwickeln und mitgestalten. Vor allem die Neutralen wie Österreich, die Schweiz, Finnland und Schweden hatten ihre Strategie gut abgestimmt: Zusammen mit blockfreien Staaten wie Jugoslawien, Zypern und Malta entstand eine informelle Konferenzlobby, die N+N-Gruppe, die höchst erfolgreich die KSZE-Akte mit ausarbeiten und Kleinstaateninteressen in das Gesamtkonzept einbringen konnte. 1973 fanden überdies auch die ersten Truppenabbaugespräche in Wien statt.⁶²

Trotz unbeugsamer antikommunistischer Haltung, die er auch innenpolitisch in der Eisenstädter Erklärung von 1969 durch ein absolutes Kooperationsverbot mit der KPÖ verankerte, setzte Kreisky sich voll und ganz für die große Entspannungsinitiative der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein. Im Unterschied zu vielen westlichen, auch sozialdemokratischen Spitzenpolitikern bedeutete diese intensive Entspannungsphase, die inhaltlich durchaus an die „Nachbarschaftspolitik“ der sechziger Jahre anknüpfte, jedoch nicht den Verzicht auf ideologische Konfrontation und aktiven Einsatz in Menschenrechtsfragen. Kreisky sprach sich für die Fortsetzung der ideologischen Konfrontation „mit friedlichen Mitteln“ aus, da jeder Signatarstaat das freie Recht haben sollte, seine politische, soziale und kulturelle Prägung zu bestimmen.

61. R. MEIER-WALSER, *Die Außenpolitik der monokoloren Regierung Klaus in Österreich 1966-1970*, München, 1988.

62. H. NEUHOLD (Hrsg.), *CSCE: N+N Perspectives: The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States*, Wien, 1987.

1975 betonte Bruno Kreisky als einer der wenigen anwesenden Staatsmänner bei der Unterzeichnung der Helsinki-Akte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa diese Grundlinie:

„Wir sind also zur Auseinandersetzung bereit, und wir begrüßen die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auch deshalb, weil die Grundsätze, die erarbeitet wurden, diese weltweite Auseinandersetzung in friedlichen Formen erlauben sollten. Jedenfalls verstehen wir so jene Stelle aus der Prinzipienerklärung, die da vom Recht jedes Teilnehmerstaates spricht, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln“.⁶³

Die Sowjetunion reagierte zunächst verärgert und stufte Kreiskys damals bevorstehenden Moskau-Besuch im diplomatischen Protokoll deutlich zurück.⁶⁴

Der generellen Erklärung einer Fortsetzung der ideologischen Konfrontation folgte jedoch auch praktische Politik – so beispielsweise in konkreten Maßnahmen zugunsten von Mitgliedern der „Charta 77“ in Österreich oder permanenten Interventionen für inhaftierte Menschenrechtsaktivisten wie beispielsweise Václav Havel oder Andrej Sacharow. Sowohl von der tschechoslowakischen Führung als auch seitens der sowjetischen Nomenklatura wurde diese Politik kritisiert und vor allem im Falle des direkten Nachbarstaates ČSSR mit konfliktreichen bilateralen Beziehungen beantwortet.⁶⁵

Es sollte hier aber betont werden, dass auch bei Kleinstaaten außenpolitische Freiräume wesentlich von innenpolitischen Konstellationen abhängen – vor allem bei Verschlechterung der sozio-ökonomischen Situation, so in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren. Kreisky warnte nach Verhängung des Kriegsrechtes 1981 in Polen vor einer Eskalation der Flüchtlingsbewegungen, da er deutlich spürte, wie negativ die österreichische Bevölkerung auf eine mögliche Langzeit-Emigration (d.h. die Integration polnischer Asylanten) reagierte.⁶⁶

Auch auf geopolitischer Ebene steigerte sich in der Spätphase der Carter-Administration die Konfliktbereitschaft der USA als Reaktion auf die Militärdiktatur in Polen und die blutige sowjetische Intervention in Afghanistan. Den Boykott der Olympiade in Moskau trug Österreich nicht mit. Nach wie vor versuchte die Regierung Kreisky einen totalen Bruch mit der Entspannungspolitik zu vermeiden. Österreichische außenpolitische Experten interpretierten die Intervention in Afghanistan als „defensiv“ dem Charakter nach und warnten den Westen: „Loosing its cool“.⁶⁷

In einem weiteren Bereich zeigten sich Ende der 1970er Jahre deutliche neutralitätsspezifische Implikationen der sozio-ökonomischen Probleme, die die österreichische Wirtschaft trafen – durch massive Staatsausgaben aber in deutlich

63. Ebd., Bd. II, S.756 (Rede über die Entspannungspolitik, 4. Juli 1978).

64. Vgl. dazu Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien (=SBKA), Ländersammlung Sowjetunion, Besuchsmappen.

65. Ebd., Prominentenkorrespondenz Havel und Sacharow sowie Sammlung Charta 77.

66. M. SCHOLZ, *Flüchtlingswanderungen aus Polen nach Österreich in den achtziger Jahren. Ökonomische und soziale Integration politischer Flüchtlinge in Österreich*, unveröffentl. Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien, 1988.

67. SBKA, Ländersammlung USA.

geringerer Intensität als andere Industriestaaten. Die ideologische Debatte über „Waffenexporte“ reflektierte die starke Abhängigkeit konkreter Neutralitätspolitik von ökonomischen Zwängen der verstaatlichten Industrie beispielsweise im Zusammenhang mit den Diskussionen um Waffenexporte in die Krisengebiete Chile oder Argentinien in den 70er Jahren. Vor allem aufgrund der internationalen ökonomischen Krise seit der zweiten Erdölpreiserhöhung ab 1978 wurden zunehmend neutralitätsrechtliche und ideologische Vorbehalte gegen Waffenexporte an sich zurückgestellt. Den daraus entstehenden politischen Leerraum nützten Manager zum gewinnträchtigen Waffenexport trotz neutralitätsgesetzlicher Grenzen, um in den 1980er Jahren derartige Exporte in Krisengebiete durchzuführen und die leeren Kassen zu füllen.⁶⁸

Während in der Frage Entspannungspolitik und Kalter Krieg Kreisky in den 1960er Jahren durchaus an ÖVP-Initiativen anknüpfen konnte, stand sein Nord-Süd Interesse und das sich daraus entwickelnde Interesse für den Nahen Osten außerhalb dieser gemeinsamen außenpolitischen Linie. Sie war aber stringent in sein globales Sicherheitsdenken eingebunden. Schon in den sechziger Jahren war Kreisky im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik immer darauf bedacht, dass der Budgetanteil von Direkthilfe sehr gering blieb; das Schwerk Gewicht Österreichs sollte im intellektuellen und politischen Diskurs liegen, der seinen Ausgangspunkt in dem 1965 gegründeten Wiener Institut für Entwicklungsfragen fand und den Höhepunkt im ersten Nord-Süd-Gipfel in Cancún erreichte. Kreisky war damals als Co-Vorsitzender in die Vorbereitungen zentral involviert.⁶⁹

Sowohl der Nord-Süd-Konflikt als auch der Konflikt zwischen Israel, den Palästinensern und seinen arabischen Nachbarn hatte – wie sich in den Erdölkrisen der 1970er Jahre bewahrheiten sollte – durchaus direkte Auswirkungen auf Europa und Österreich. In diesem Sinne erweiterte Kreisky das ursprünglich auf Ost-West-Fragen reduzierte neutralitätspolitische Konzept um zwei globale Themen, die ebenfalls Sicherheitsrelevanz hatten. Bemerkenswert ist, dass Kreisky bis 1973, bis zum Attentat palästinensischer Terroristen, wodurch diese die Auswanderung russischer Juden aus der UdSSR stoppen wollten, selbst in dieser Frage eine Politik der Äquidistanz versuchte. Ausgehend von neutralitätspolitischen Überlegungen wurden 1972 beispielsweise Staatsbesuche bewusst sowohl in Ägypten als auch in Israel durch den damaligen Außenminister Rudolf Kirchschläger durchgeführt.⁷⁰

68. D. SCHMIDBAUER, *Nix seh'n, nix hör'n, nix red'n. So lebst am besten. Der Noricum-Skandal*, in: M. GEHLER u. H. SICKINGER (Hrsg.), *Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim*, Thaur-Wien-München, 1996, S.568-591.

69. O. HÖLL, *Österreichische Entwicklungshilfe 1970-1983. Kritische Analyse und internationaler Vergleich*, Wien, 1986; O. RATHKOLB, *The Trudeau-Kreisky-Connection: Austria and Canada on the Road to Cancún*, in: F.A.J. SZABO (Hrsg.), *Austrian Immigration to Canada*, Ottawa, 1996, S.103-112.

70. Vgl. dazu im Detail O. RATHKOLB, *Die Beziehungen Österreich/Israel in der Ära Kreisky (1970-1983)*, in: E. GRABHERR (Hrsg.), *Das Dreieck im Sand. 50 Jahre Staat Israel*, Wien, 1997, S.189ff.

Vergeblich bemühte sich Kreisky, nahostpolitische Initiativen bereits Ende der 60er Jahre mit dem Projekt einer europäischen Entspannungskonferenz zu verknüpfen. Die US-Präsidenten von Nixon über Ford bis zu Carter und selbst Reagan registrierten seine Einschätzungen bezüglich einer Konfliktregelung in diesem Raum, ohne jedoch ihre pro-israelische- und anti-PLO-Linie trotz vermehrter Kontakte mit arabischen Staaten grundlegend zu verlassen. Jedenfalls wurde das politische Engagement keineswegs als Neutralitätsverletzung Österreichs interpretiert, ganz im Gegenteil – immer wieder wurden die „guten Dienste“ des neutralen Österreich gesucht und angenommen.

Für Bruno Kreisky war Außenpolitik und damit insbesondere die aktive Neutralitätspolitik auch Teil der österreichischen Identitätsfindung – „Österreichische Außenpolitik, ... eine nationale Politik im besten Sinne des Wortes“⁷¹ – und dies durchaus auch vor dem Hintergrund der historischen Entwicklungen, jedoch in einem wesentlich größeren Zusammenhang („Österreich das Ergebnis eines mehr als 2.000-jährigen Prozesses der Integration verschiedener großer europäischer Völkerschaften“). Sie sollte die „Außenpolitik des österreichischen Volkes sein“ – unter bewusster Abgrenzung von Deutschland mit einer

„selbstbewussten Außenpolitik, die in einer vernünftigen Relation zu seinen Möglichkeiten steht, die jedoch dem Land eine Reputation gibt, die über das Maß seiner tatsächlichen wirtschaftlichen und politischen Potenz hinausgeht“.

In diesem Sinne sollte die österreichische Neutralitätspolitik keineswegs zu sehr vom „Strom der Weltpolitik“ abweichen, aber auch eine Politik sein, die alternative Szenarien entwickelte.

III. Erste Risse und Brüche in der Neutralitätspolitik: Mit Vorsicht auf dem Weg in die Europäische Union⁷²

Bereits im Zusammenhang mit der Verhängung des Kriegsrechtes in Polen und der Absenz Österreichs bei Blockademaßnahmen gegen die Sowjetunion im Kontext der Afghanistan-Intervention begannen die USA Österreichs neutrale Stellung kritisch zu hinterfragen. Erste offene Kritik artikuliert die Reagan-Administration in den USA an verdecktem Technologietransfer durch Österreich in den kommunistischen Block. Das Zeitalter der Entspannung mit dem Höhepunkt Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war vorbei. In der späten Carter- und vor allem in der Reagan-Administration wurde mit dem NATO-Nachrüstungs-Doppelbeschluß (als Reaktion auf neue sowjetische Raketen), der Wirtschaftsblockade nach der Intervention der UdSSR in Afghanistan und in erster Linie mit der US-Hochrüstung im illusionären „Star War“-Programm eine härtere Gangart im

71. Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Material Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Kopien Material Martin Fuchs, Protokoll der Abteilungsleitersitzung auf Schloß Wartenstein, 6. Juli 1961, 17.

72. O. RATHKOLB, *Historische Meilensteine der europäischen Integration 1945-1997*, in: A. KOPECZEK und B. MARCHER (Hrsg.), *Der Concours der EU*, Wien, 1998, S.9-17.

Kalten Krieg eingelegt, die zunehmend auch den Handlungsspielraum von Neutralen wie Österreich einengte und eine neue innenpolitische Diskussion mitbestimmte. Hier wird sehr deutlich, wie sich die Verschärfung des internationalen Klimas unter Reagan, aber auch in Europa unterstützt von Margret Thatcher, direkt auf die Manövrierfähigkeit österreichischer Außen- und Neutralitätspolitik auswirkte. Das Konzept der Neutralität an sich wurde im Zuge der neuen Konfrontationen zwischen den USA und der UdSSR in den 80er Jahren zunehmend von westlicher Seite kritisiert.⁷³

Bereits Anfang der 1980er Jahre wurde deutlich, dass auch die ÖVP stärker begann, sich von dem ursprünglichen Zwei-Parteien-Neutralitätskonzept abzusetzen und Überlegungen in Richtung einer ideologisch dominierten totalen Westintegration anzustellen, ohne aber vorerst die Neutralität an sich in Frage zu stellen. In dem Bestreben, sich von der SPÖ zu unterscheiden, wurde daher die Kritik der Reagan-Administration am österreichischen Osthandel ohne strategische Rückversicherungen in den USA gerne aufgenommen, obwohl damit den Unternehmerinteressen keineswegs gedient war.⁷⁴ Deutlich wurde diese Entwicklung im Zusammenhang mit der europäischen Integration, dem EU-Beitritt und dem Ende des Kalten Krieges.

Wie bereits angedeutet, hatte die Debatte um Europa in Österreich in den 1940er und 1950er Jahren vorerst so gut wie keine öffentliche Relevanz, die vergleichbar wäre mit den Weichenstellungen, die in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland oder den Beneluxstaaten vorgenommen wurden.⁷⁵ Die zentrale Frage des Staatsvertrages und des damit verbundenen Abzuges der Alliierten, aber auch die angestrebte UNO-Mitgliedschaft erschienen als wesentlich wichtiger. 1956 waren es vor allem ÖVP- und SPÖ-Parlamentarier, die de facto den Antrag zur Mitgliedschaft im Europarat durchsetzten, Bundeskanzler Raab aber auch andere politische Entscheidungsträger sahen vorerst keine besondere Bedeutung in den europäischen Entwicklungen.⁷⁶

Die Sowjetunion kritisierte zwar die weitere institutionelle „Westintegration“, das Außenministerium in Moskau dekretierte aber nur ein negatives Presseecho zum Europaratsbeitritt. Wesentlich schärfer hingegen wurde der Ton und die Form der Auseinandersetzung, als klar wurde, dass mit 1957 sehr rasch aus der Montanunion nach den Römischen Verträgen ein potenter und geschlossener europäischer Wirtschaftsraum entstehen würde. Schon ein isolierter Vorstoß des Außenministers Leopold Figl, einen Beitritt zur Montanunion 1956 anzustreben, hatte massive

73. J.M. LUCHAK, *Amerikanisch-Österreichische Beziehungen von 1955 bis 1985. Neutralität und der Ost-West-Konflikt*, Phil. Diss., 2 Bände, Wien, 1987.

74. Vgl. dazu L. MELVERN, D. HEBDITCH und N. ANNING, *Techno-Bandits. How the Soviets Are Stealing America's High-Tech Future*, Boston, 1984, S.142-157.

75. Als grundsätzliche Einführung zu den folgenden Themenfeldern siehe M. GEHLER, 17. Juli 1989: *Der EG-Beitrittsantrag. Österreich und die europäische Integration 1945-1995*, in: R. STEININGER und M.GEHLER (Hrsg.), *Österreich im 20. Jahrhundert. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Bd.2, Wien-Köln-Weimar, 1997, S.515-595.

76. O. RATHKOLB, *Austria and European Integration after World War II*, op.cit., S.42ff.

sowjetische Proteste hervorgerufen.⁷⁷ Die Vorsprachen des sowjetischen Botschafters wurden eindringlicher, als sich in Österreich eine EWG-Debatte entwickelte, da die ökonomische Abhängigkeit von Westeuropa im allgemeinen, und plötzlich auch wieder von (West) Deutschland gerade auch aufgrund des Kalten Krieges und der Einbrüche im Osthandel deutlich zugenommen hatte.

Die ursprünglichen Nachkriegsziele Stalins galten nach wie vor: Trennung Österreichs von Deutschland und massive Opposition gegen eine Integration Österreichs in einen katholisch-konservativen und antikommunistischen Block. Diese Nachkriegskonstante hatte überdies eine willkommene strategische „Pufferwirkung“ zwischen den etwaigen Aufmarschgebieten der NATO und des Warschauer Paktes, mit der sowjetischen Option im Konfliktfall, rasch über die Steiermark und Kärnten nach Oberitalien vordringen zu können. Auch würde das für die Sowjetunion ebenfalls wesentliche wirtschaftspolitische Kräftegleichgewicht Frankreich-Deutschland in der EWG nicht zugunsten eines neuen „germanischen“ Blocks verschoben werden.

Die SPÖ und ihr Staatssekretär Kreisky versuchten, eher ein Konzept eines großen Wirtschaftsraumes, eines Brückenschlages zwischen EWG und Nicht-EWG-Mitgliedern unter Einschluss Großbritanniens mitzutragen, das aber scheiterte. Die ÖVP selbst blieb, solange Raab den Ton angab, eher auf einer harten Neutralitätslinie und suchte nicht den Weg der Annäherung. Von 1961 bis 1963 gab es erste Sondierungen, Anhörungen und „pourparlers“ zwischen der EWG und den drei Neutralen Schweden, Schweiz und Österreich über eine Assoziierung, die sowohl in den USA als auch in der Sowjetunion deutliche Widerstände hervorriefen.⁷⁸

Bemerkenswert ist, dass vor allem Kreisky wesentlich weiter dachte als seine Partner von der ÖVP in der Regierung, die die EWG-Frage ausschließlich aus wirtschaftlichen Beweggründen analysierten – manchen wie Finanzminister Reinhard Kamitz oder Handelsminister Bock stellte er sogar im Falle der Nicht-Assoziierung der EWG die Rute eines neuen ökonomischen Anschlusses an Deutschland ins Fenster. Weder war er bereit, die Teilung Deutschlands als endgültig zu akzeptieren, ohne aber die Entspannungspolitik dadurch in Frage zu stellen, noch wollte er kommunistische Staaten aus dem europäischen Integrationsprozess ausgrenzen. So dachte er bereits 1956 vor der Wirtschaftskommission der UNO in Genf laut über ein gesamteuropäisches Kanalsystem nach oder forderte schon die Integration Jugoslawiens Ende der 1950er Jahre in eine gemeinsame Freihandelszone in Europa.⁷⁹

Während in der westeuropäischen politischen Diskussion die Neutralen in diesem Kontext immer als „Peripheriestaaten“ an den Rand geschoben wurden,

77. SBKA, Sondersammlung Archiv des Russischen Außenministeriums, Kopien von Gesprächsmemoranden 1958-1961.

78. O. RATHKOLB, *The Austrian Case. From the Neutrals' Association Approach to a 'special arrangement' with EEC*, in: R.T. GRIFFITH und S. WARD (Hrsg.), *Courting the Common Market. The First Attempt to Enlarge the European Community 1961-1963*, London, 1996, S.285-301.

79. O. RATHKOLB, M. SCHMIDT und J. KUNZ (Hrsg.), *Bruno Kreisky, Im Mittelpunkt der Mensch. Der Memoiren Dritter Teil*, Wien, 1996 (reprint 2000).

votierte Kreisky dafür, dass Schweden, die Schweiz und Österreich bereits in den 1960er Jahren integraler Bestandteil des „westlichen Kultur- und Gesellschaftskreises“ sein sollten. Eine Diskussion, die übrigens bis heute anhält und neuerdings in der sicherheitspolitischen Debatte an Brisanz gewinnt.

Die Kennedy-Administration hatte ein sehr klares und politisches Europakonzept entworfen, das nicht nur eine ökonomische, sondern sehr rasch auch eine politische und militärische Union tragen sollte, wobei dann die Neutralen höchst hinderlich waren. Die sowjetische Führung votierte ganz massiv gegen eine Assoziierung Österreichs mit der EWG (obwohl dies keineswegs einen Vollbeitritt bedeutet hätte), da sie dahinter einen neuen „Anschluss“ sah. Diese zentrale sowjetische Nachkriegsdoktrin, eine Stärkung deutscher wirtschaftlicher Kapazitäten im Nachkriegseuropa durch die Abtrennung Österreichs zu verhindern, blieb bis in die späten 1980er Jahre gültig. Es zeigt sich, wie stark auch sowjetische Entscheidungsträger vom Zweiten Weltkrieg geprägt waren, denn der „Anschluss“ Österreichs hatte Hitlerdeutschland aus strategischer Sicht endgültig mit Rohstoffen, Goldreserven, Devisen und Soldaten aggressionsbereit gemacht.

Innerhalb der Koalitionsregierung war die ÖVP nach dem Abgang von Raab und vor allem dann unter Josef Klaus (1964-1970) bereit, hier eher das Neutralitätskonzept hintanzustellen und eine etwaige Konfrontation mit der Sowjetunion in Kauf zu nehmen. Selbst als die Verhandlungen mit den drei Neutralen 1963 abgebrochen wurden, da De Gaulle im zentralen Erweiterungsthema, dem Beitritt Großbritanniens, sein Veto eingelegt hatte, verhandelte die Klaus-Regierung weiter, ohne zu erkennen, dass die Mehrheit der EWG-Mitglieder – mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland – nicht an einer Assoziierung Österreichs interessiert war.⁸⁰

Bis zum heutigen Tag erweist sich in Österreich immer wieder, wie noch gezeigt werden wird, dass zentrale Entscheidungsträger die Grundgesetze der Europäischen Entscheidungsprozesse nicht zur Kenntnis nehmen wollen – v.a. in der Hinsicht, daß isolierte Kleinstaateninteressen ohne breite Koalitionen zum Scheitern verurteilt sind.⁸¹ Der Sonderstatus, der Österreich im Kalten Krieg aufgrund seiner zufälligen geographischen Lage zugebilligt wurde, gilt in der Europäischen Union nicht mehr, sieht man einmal von der Frage der EU-Osterweiterung ab. Viele österreichische Politiker meinten hingegen, dass auch in der Europapolitik ein „Sonderfall Österreich“ möglich sei, was sich als Irrtum bis zum heutigen Tag entpuppte. Diese Selbstperzeption eines Spezialfalles ist sicherlich eine der Langzeitwirkungen aus der Zeit des Kalten Krieges, die bis heute nachwirkt und zu großen Problemen im harten Entscheidungsprozess der Europäischen Union führt. Erst wenn sich diese Perzeption ändert, wird sich Österreich auch in der Europäischen Union effektiver einbringen können.

80. Dies zeigte eine Durchsicht der diplomatischen Berichte und Gesprächsinformationen im Bestand Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten im Österreichischen Staatsarchiv, Archiv der Republik, 1963-1967, durch den Verfasser.

81. Vgl. auch W. KAISER, *The Silent Revolution: Austria's Accession to the European Union*, in: *Contemporary Austrian Studies*, 5(1997), S.135-162.

Zurück zu den 1960er Jahren, in denen die Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg die Nachkriegspolitik selbst im Kalten Krieg mitgestalteten, so auch im Falle Frankreichs, das vor allem nach dem Rücktritt De Gaulles 1968 plötzlich ganz offen signalisierte, dass der Alleingang Österreichs nicht nur ein Problem im Verhältnis zur Sowjetunion darstellte, sondern auch hinsichtlich des internen Kräftespiels zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland unerwünschte Auswirkungen in Richtung der Stärkung des „deutschen Blocks“ haben könnte.⁸² Zwar war es das Veto Italiens, das aufgrund der Südtiroler Terrorattentate die Verhandlung über den „Alleingang Österreichs“ beendete, doch letztlich hätte Italien diese Position nicht in Kenntnis des französischen Interesses an einer Nicht-Assoziierung Österreichs eingenommen. Auch in Frankreich spielte die sowjetische Formel „Der Anschluss ist der Krieg“ aus den Jahren 1938 und 1939 eine wichtige psychologische Rolle.

In den 1970er Jahren schienen nach dem Beitritt Großbritanniens und Irlands zur EWG die Rahmenbedingungen wieder wesentlich günstiger zu sein, um eine breite, Österreich miteinschließende Lösung umzusetzen. Durch den Brückenschlag zwischen der EFTA, der Europäischen Freihandelsassoziation, die 1960 als „Auffangorganisation“ provisorischen Charakters für EWG-Interessenten gegründet worden war und der Österreich angehörte, wurden ab 1972 schrittweise die Zollbarrieren zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA abgebaut, das Thema Europa spielte keine Rolle mehr in Österreich und schien auf lange Zeit gelöst zu sein. Die juristische Debatte aus den 1960er Jahren, die einen EWG-Beitritt als inkompatibel mit der österreichischen Neutralität erklärt hatte, wurde verlängert.

Vor dem Hintergrund der drohenden Marginalisierung der Europäischen Gemeinschaft reagierte die Politik auf der Ebene des Europäischen Parlaments und entwickelte 1984 den „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“. In weiterer Folge beschloss der Europäische Rat in Luxemburg die Reform der Gemeinschaftsorgane, eine Kompetenzerweiterung sowie die rechtliche Verankerung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in einer „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA). Auch Österreich wurde zunehmend von diesen globalen Entwicklungen im ökonomischen Bereich erfasst. War es 1974 noch gelungen, die negativen Auswirkungen der ersten Erdölkrise auf die Arbeitsplatzsituation und die Wirtschaft abzufangen, so führte die zweite Erdölkrise zu großen Problemen im Bereich der verstaatlichten Industrie. Im Zuge der Restrukturierungsmaßnahmen der Wirtschaft Mitte der 1980er Jahre galt es auch im außenpolitischen Bereich auf den wichtigsten Handelspartner, die Europäische Gemeinschaft, zu reagieren.

Seit 1987 wurde im Rahmen einer neuerlichen Großen Koalition unter der Leitung Bundeskanzler Franz Vranitzkys (SPÖ) – das Außenministerium führte der ÖVP-Parteichef Alois Mock – eine Reorientierung der österreichischen Europapolitik eingeleitet. Die ÖVP hatte bereits Ende 1985 deutliche Signale in diese Rich-

82. L. TONCIC-SORINJ, *Erfüllte Träume: Kroatien-Österreich*, Wien, 1982, S.379.

tung gesetzt. Obwohl es vor allem innerhalb der SPÖ Vorbehalte gegen eine zu starke Integration gab, wurde 1989 Einigung über den Beitrittsantrag erzielt, wobei Österreich – zum Unterschied von Schweden und Finnland – seinen Antrag auf Wunsch der SPÖ mit einem Neutralitätsvorbehalt versah.⁸³ Sowjetische Einwände wurden zunehmend von den geopolitischen Entwicklungen überholt, gewisse französische Vorbehalte bezüglich einer Stärkung Deutschlands durch einen Österreich-Beitritt, die Präsident François Mitterrand äußerte,⁸⁴ blieben ebensowenig bestehen wie die Frage der Vereinbarkeit der Neutralität mit dem Projekt einer militärischen Union. Seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ist die österreichische Außenpolitik primär Richtung Brüssel ausgerichtet, globale Themen bzw. außerhalb des EU-Diskurses angesiedelte internationale Fragen (Nord-Süd-Konflikt, Afrika, Asien) blieben marginalisiert.

Auch die Sowjetunion war von den Entwicklungen der Jahre 1989/1990 völlig überrascht worden. Noch 1988/1989 war beispielsweise aus der Sicht Moskaus ein Beitritt Österreichs nicht vereinbar mit dem Staatsvertrag („Anschluß“-Verbot gegenüber Deutschland) und der Neutralität.⁸⁵ Gleichzeitig begannen aber auch 1988 erstmals offizielle Beziehungen zwischen dem Rat für Gemeinsame Wirtschaftshilfe (COMECON) und der EG, gefolgt von direkten Kontakten zwischen der Sowjetunion und der Europäischen Gemeinschaft. Die sowjetische Führung setzte auch große Hoffnungen in eine Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit von 35 OSZE-Staaten 1990, ohne jedoch vorerst gegenüber Österreich ihre Vorbehalte aufzugeben: Nach wie vor wurde in Moskau ein EG-Beitritt als Neutralitätsverletzung und Bruch des Staatsvertrages interpretiert. Gegenüber Frankreich und Präsident Mitterrand musste Vranitzky ähnliche Bedenken mehrfach auflösen.⁸⁶ Nach einem Staatsbesuch in Moskau vom 11. Oktober 1988 blieben die Vorbehalte der Sowjetunion zwar bestehen und wurden medial immer wieder aktiviert, doch die realpolitische Entscheidung war gefallen.⁸⁷ Das sowjetische Nachkriegsdogma – österreichische Neutralität als Indikator für die Grossmachtentwicklung Deutschlands – war gefallen.

83. Vgl. dazu A. GERM, *Neutralität und Staatsvertrag. Österreichs Umgang mit zwei essentiellen außenpolitischen Grundpfeilern der Zweiten Republik in den Jahren 1988 bis 1991*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Univ. Wien, 1995, S.105ff. sowie G. KUNNERT, *Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß*, Wien, 1993, S.168ff.

84. Interview mit Bundeskanzler a.D. Dr. Franz Vranitzky, 10. Juni 2000.

85. Vgl. dazu L. LOBOWA, *Österreich in der Außenpolitik der UdSSR und Russlands. Die Rolle der Neutralität Ende der 80iger Jahre*, in: *Europäische Rundschau*, 27(März 1999), S.67-86.

86. SBKA, Bestand Kabinettsakten Franz Vranitzky, Besuche, Frankreich.

87. Ebd, Besuche Sowjetunion, Briefingmappe.

EU-Osterweiterung und Finanzmärkte

Der Erfolg der EU-Erweiterung wird auch entscheidend davon abhängen, ob im Integrationsprozeß zwischen Ost und West Erschütterungen auf den Finanzmärkten vermieden werden können, ein Aspekt der bislang in der politischen Diskussion mit ihrer perspektivischen Verengung auf Arbeitsmarkteffekte und budgetäre Schwierigkeiten weitgehend vernachlässigt wurde. Dieses geringe Interesse steht im Gegensatz zur Bedeutung der Fragen, die sich aus einer Einbeziehung der osteuropäischen Geld- und Kapitalmärkte in den EU-Markt ergeben. Eine gemeinsame Konferenz des ZEW und des Arbeitskreises Europäische Integration hat sich daher diesem Themenbereich gewidmet. Der Band enthält die dort vorgestellten Analysen.

Die Beiträge beschäftigen sich mit der angemessenen Reihenfolge von realwirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Integration und der angemessenen Wechselkurspolitik der EU-Kandidaten. Weitere Analysen betreffen den Zustand des osteuropäischen Bankensystems, die Rolle institutioneller Investoren und internationaler Finanzinstitute. Von unmittelbarer politischer Relevanz sind die Aufsätze, die sich mit der Akzeptanz ausländischer Direktinvestitionen in den Bewerberstaaten und dem Verhältnis von politischer Souveränität und Globalisierung befassen.



Rolf Caesar/Friedrich Heinemann (Hrsg.)

EU-Osterweiterung und Finanzmärkte

Gemeinsame Tagung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und des Arbeitskreises Europäische Integration 2001, 272 S., brosch., 94,- DM, 82,50 sFr, ISBN 3-7890-7483-7

(ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 57)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de

Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

Kurt R. SPILLMANN, Joachim KRAUSE – *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security*, Peter Lang AG, Bern • Berlin • Frankfurt am Main • New York • Paris • Wien, 2000, 244 p. - ISBN 3-906765-16-4 - 39,00 SFR.

Unter der Herausgeberschaft von Joachim Krause und Kurt Spillmann beleuchten eine Reihe internationaler Nachwuchswissenschaftler Lehren, die die beteiligten Akteure aus dem Kosovo-Krieg ziehen können und zeigen Lösungsansätze und Perspektiven für die Zukunft auf. Die Aufsatzsammlung gliedert sich in zwei Teile: Der erste Abschnitt befaßt sich mit Fragen politischer Kooperation sowohl rückblickend als auch für die Zukunft. Ein zweiter Teil enthält Beiträge zu Aspekten der europäischen Sicherheitsarchitektur und behandelt zudem verschiedene Akteure (EU, Rußland, USA).

Zunächst diskutiert Albrecht Schnabel allgemein die politische Zusammenarbeit zwischen Kontaktgruppe, EU, OSZE, NATO, G-8 und Vereinten Nationen. Dabei ist auffällig, daß eine effektive Kooperation zwischen den europäischen regionalen Organisationen untereinander und mit den Vereinten Nationen bis zum Ausbruch des Konflikts zwischen der KLA (Kosovo Liberation Army) und den serbischen Truppen stark begrenzt war. Er weist außerdem darauf hin, daß das Versäumnis des Westens, Kosovo auf die Tagesordnung von Dayton zu setzen und zufriedenstellend zu lösen, eine Radikalisierung von Teilen der Kosovo-Albaner bewirkte.

Eine wichtige Frage stellt Domitilla Sagramoso, wenn sie nach den Gründen für die Aufgabe Milosevic' Anfang Juni fragt. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß eine wesentliche Ursache der vereinte Druck der NATO und Rußlands auf den jugoslawischen Präsidenten war. Die anhaltenden NATO-Bombardements hätten ihn beeindruckt, nicht jedoch die KLA/UCK. Zudem ging er – fälschlicherweise – davon aus, daß sein Einverständnis zu einem Friedensplan und schließlich zu dem Vertrag über den Abzug jugoslawischer Einheiten aus dem Kosovo keinesfalls eine gänzliche Niederlage bedeutete: „Milosevic decided to agree to Western demands, incorrectly believing that such a move did not represent a total defeat and that many of Serbia's interests were still being secured by the agreement“ (S.55).

Lukas Haynes beleuchtet die humanitären Aspekte des Kosovo-Krieges und bezeichnet die Arbeit der internationalen Hilfsorganisationen insgesamt als erfolgreich und gut koordiniert. Allerdings waren die Organisationen auf die massiven Flüchtlingsströme nach dem vierundzwanzigsten März zunächst nicht vorbereitet. Zudem wird kritisch bemerkt, daß keine Hilfsorganisation die Führung hinsichtlich einer Koordinierung der Hilfe übernahm und es dadurch erstens häufig zu einer Duplikation von Leistungen kam und zudem die Standards in den Lagern sehr unterschiedlich waren.

Eric Witte kritisiert in seinem Kapitel über die ethnischen Dimensionen Überlegungen hinsichtlich einer Teilung des Kosovo nach ethnischem Verlauf. Eine solche Teilung würde die ethnischen Säuberungen belohnen und anderen Völkern ein Plazet für die Entledigung ihrer Minderheiten geben. Eine wirklich mutli-ethnische Gesellschaft im Kosovo sei nur möglich, wenn die kosovo-albanische Bevölkerung deradikalisiert wird, stärkere Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden und die Stabilität der Nachbarstaaten gewährleistet ist. Dies bedeutet unter anderem eine Aufstockung der Polizeieinheiten.

Johannes Varwick befaßt sich mit den Auswirkungen des Stabilitätspakts auf die EU. Er weist darauf hin, daß dieser keine konkreten Bedingungen für eine Mitgliedschaft der Balkanstaaten nennt. So können übertriebene Erwartungen vermieden werden. Zwar schafft der Stabilitätspakt neue Möglichkeiten einer institutionellen Kooperation zwischen EU und den Balkanstaaten. Die tatsächlichen Chancen der südosteuropäischen Staaten für eine Mitgliedschaft sind jedoch nicht sehr gut. Südosteuropa in die EU zu integrieren ist eine Aufgabe, die Jahrzehnte in Anspruch

nehmen wird. Die Balkanländer müssen ihre Konflikte lösen, bevor sie beitreten, dabei jedoch Hilfe von der Gemeinschaft erhalten. Sie dürfen aber nicht von der Erwartung ausgehen, die Konflikte in die EU hineintragen zu können, um sie dann dort zu lösen.

Andrew Denison beleuchtet die Lehren für die USA aus ihren Einsätzen in der serbischen Provinz und fragt dabei nach dem Verhältnis zwischen nationalen Interessen und Werten. Welche Kriterien lassen sich für die Zulässigkeit humanitärer Interventionen nennen? Auch Kosovo gibt darauf letztlich keine befriedigende Antwort: „Kosovo opened a new era of co-operative security by setting the precedent of using force to change the domestic policies of a sovereign state. It did not, however, offer the United States or any other country, a clear guideline for dealing with such situations in the future“ (S.203).

Ein wesentliches Dilemma der NATO bestand darin, sich aus politischen Gründen auf einen Luftkrieg beschränkt zu haben, der jedoch dem zentralen Kriegsziel entgegenstand: einen Massenexodus aus dem Kosovo zu verhindern. Die totale Überlegenheit in der Kriegsführung, von der viele amerikanische Militärs ausgingen, hat sich zudem in der Realität relativiert. Letztlich hat viel Glück zum „final pyrrhic victory“ der Allianz beigetragen.

Ekaterina Stepanova setzt sich mit der Politik Rußlands auseinander und entschleiern zunächst die vorgebliche „panslavische Bruderschaft“ zwischen Russen und Serben: „Russia’s political elite is too rational to share these ideas sincerely“ (S.208). Als einzigen objektiven Grund für die Annäherung beider Staaten während der Krise nennt sie die Analogie eines mit Kosovo und Tschetschenien verbundenen Dilemmas: “the right of national minorities to self-determination (secession included) versus territorial integrity of a sovereign state” (S.209).

Die NATO-Aktionen hatten erhebliche Auswirkungen auf die gesellschaftliche Situation in Rußland. Sie haben zu antiwestlichen Ressentiments geführt, zu einem Konsens zwischen Eliten und öffentlicher Meinung in bezug auf die Operation und “will certainly add to the general public feeling of Russia being isolated and side-lined internationally (...) and threatened not only internally but also externally from all directions” (S.221).

Rußland hat eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen der NATO und Jugoslawien gespielt. Mehrere Friedensinitiativen Moskaus waren dann am erfolgreichsten, wenn sie mit westlichen Staaten zusammen verfolgt wurden, anstatt unilateral. Aber es gibt deutliche Grenzen einer solchen Kooperation, die der Kosovo-Krieg aufgezeigt hat. Allgemein läßt sich sagen, daß Rußland idealistische Dogmen immer stärker nationalen Interessen unterordnet. Daraus folgt ein Einflußverlust in Regionen außerhalb der eigenen Grenzen.

Roberta Haar nimmt sich vor, die Auswirkungen des Kosovo-Krieges auf die europäische Sicherheitsarchitektur zu untersuchen. Sie macht klar, daß es Anfang der 90er Jahre drei verschiedene Konzeptionen gegeben hat: das russische Konzept mit der KSZE/OSZE als Angelpunkt; die von den USA und den Atlantikern propagierte Architektur mit einer leicht zu verändernden NATO als Kern; und die Idee einer stärkeren Rolle für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Von einer effektiven europäischen Sicherheitsarchitektur vor Kosovo kann keine Rede sein, dies habe vor allem der Bosnien-Krieg gezeigt. Statt dessen hat man sich eher auf ad-hoc-Mechanismen verlassen. Haar zieht unter anderem den Schluß, daß die Rolle der amerikanischen Exekutive nicht entschlossen genug war und diese vor allem durch die Opposition der Republikaner im Kongreß immer wieder in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt wurde. Dieser Mangel an Entschlossenheit gilt freilich für manche europäischen Regierungen noch viel mehr. Klar ist jedoch, daß für die Europäer Kosovo katalytisch wirkte (insbesondere für Großbritannien), Initiativen wie die European Defense Identity (ESDI) und die Erklärung von St. Malo möglich machte und eine stärkere Annäherung Frankreichs an den militärischen Teil der NATO bewirkte. Allerdings sieht die Autorin auch für die nahe Zukunft ad-hoc-Koalitionen und “coalitions of the willing” als die vorherrschende Form der Konfliktbewältigung in Europa an. Dabei könnten künftig subregionale Institutionen (z.B. das Baltic Battillon oder der Balkan-Pakt) die entscheidenden Sicherheitsakteure von morgen sein. Evident sind jedoch die Nachteile solcher Arrangements: Subregionale Institutionen müßten sich tenden-

ziell auf kleinere Staaten stützen, die jedoch nur dann aktiv werden, wenn ihre eigene Sicherheit auch direkt bedroht ist bzw. einer der militärisch gewichtigen Staaten Frankreich oder Großbritannien involviert ist. Aus dieser hohen Hemmschwelle für ein militärisches Eingreifen ergibt sich, daß subregionale Institutionen gerade für Konfliktprävention wohl keinen effektiven Beitrag zu leisten imstande sind.

Anastasia Mitrofanova versucht, den Kosovo-Krieg aus realistischer Perspektive zu erklären. Sie konstatiert zunächst zu Recht den Wandel der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von einer Verteidigungs- in eine Sicherheitsorganisation. Durchaus fragwürdig ist jedoch die behauptete zunehmende Ablösung der Westfälischen Ordnung durch ein Konzept der begrenzten Souveränität. Was ist damit genau gemeint? In der Tat hat sich in den letzten Dekaden ein Gewohnheitsvölkerrecht herausgebildet, das im Falle massiver und systematischer Menschenrechtsverletzungen (vor allem bei Völkermord) das Interventionsverbot der UN-Charta relativiert. Problematisch war die Operation Allied Force jedoch vor allem insofern, als sie nicht durch einen Beschluß des UN-Sicherheitsrats legitimiert war. Wenn unter „Konzept der begrenzten Souveränität“ eine Staatenpraxis zu verstehen ist, die nicht-legitimierte Eingriffe in die staatliche Souveränität zur Regel werden läßt, dann ist es für eine abschließende Antwort darauf allerdings noch zu früh. Zwar ist der Kosovo mitnichten ein Einzelfall. Man denke nur an die amerikanisch-britischen Luftangriffe auf den Irak, deren völkerechtliche Legitimität zumindest Fragen offen läßt. Auch weist Mitrofanova zu Recht auf das neue Strategische Konzept der NATO hin, das eine Abschwächung der Zuständigkeit des Sicherheitsrats impliziert. Aber von einer Rückkehr zum Faustrecht, einer Wiedereinführung des „ius ad bellum“ – wie sie dies andeutet – kann man derzeit sicher nicht sprechen. Gleichwohl stellt sich die „neue“ NATO für die Autorin als eine Sicherheitsorganisation dar, die sich zunehmend mit nichtmilitärischen Angelegenheiten befaßt und die Förderung von Demokratie als neue zentrale Aufgabe versteht („Promotion of Democracy“ war allerdings von Beginn an ein wesentliches Ziel der „Wertegemeinschaft NATO“, dokumentiert vor allem durch die Präambel des Washingtoner Vertrages). Sowohl die Anzahl der Anlässe für ein militärisches Eingreifen als auch die geographische Zuständigkeit hätten sich erhöht. „NATO intends to become (...) an actor of global significance“ (S.149). Einem Nullsummend Denken verhaftet, wird die NATO – widerwillig – zum „Sieger“ der Blockkonfrontation erklärt: „The winner, as it should be, gets everything“ (S.144). Der Kosovo also als „Beute“ der NATO? An diesem Punkt ist die Argumentation nicht mehr weit von solch bizarren Verschwörungstheorien entfernt, die den eigentlichen Interventionsgrund der Allianz in einem strategischen Interesse an den Kohlegruben des Kosovo sehen.

Was hat sich nun nach Kosovo geändert? Die Schwelle von Kriegen in Europa habe sich dramatisch gesenkt: „Europeans are getting used to war and it doesn't frighten them anymore“ (S.153). Aufgrund der faktischen Unabhängigkeit seien zudem weltweit ethnische Terroristen ermutigt, ihre Ansprüche gewaltsam durchzusetzen. In Europa steige so die Wahrscheinlichkeit größerer Kriege (S.154 ff.). Die wichtigste Folgerung aus dieser Entwicklung lautet: „We can only cope with new challenges acting together and respecting each other“ (S.156). Geht es ein bißchen konkreter?

Zusammenfassend haben Krause und Spillmann eine umfassende Sammlung mit – überwiegend gelungenen – Abhandlungen vorgelegt, die sich mit den Konsequenzen aus dem Krieg auf die kooperative Sicherheit in Europa befaßt. Einzig Fragen nach den Legitimationsgrundlagen der NATO-Angriffe und den möglichen Auswirkungen auf das (Gewohnheits-) Völkerrecht hätten noch stärkere Beachtung finden sollen. Zudem hätte eine Berücksichtigung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens die Runde der wichtigsten Akteure noch komplettiert. Insgesamt handelt es sich aber um gelungene Beiträge, die die wesentlichen Aspekte kooperativer Sicherheit in Europa vor dem Hintergrund der Operation Allied Force beleuchten.

Sebastian Mayer
Collegium Polonicum
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Elizabeth POND – *The Rebirth of Europe*, Brookings Institution Press, Washington, 1999, 290 p. – ISBN 0-8157-7158-4 – 26,96 \$.

Ce livre paru en 1999 est consacré aux récents développements de la construction européenne. Il s'agit d'un panorama des débats et des changements dans ce que l'auteur considère être la «nouvelle Europe».

Une journaliste américaine. - Elizabeth Pond n'en est pas à son premier galop. En plus de ses nombreux articles, cette journaliste américaine a déjà publié plusieurs ouvrages et notamment *Beyond the wall* [au-delà du mur] qui retraçait l'histoire de la réunification allemande.¹ Actuellement correspondante à Berlin pour le *Washington Quarterly* (la revue trimestrielle du *Center for Strategic and International Studies* [CSIS], qui est l'un des plus importants instituts américains d'études des relations internationales, «proche» des milieux républicains); longtemps (de 1967 à 1988) responsable de l'actualité européenne et russe pour le *Christian Science Monitor*, journal bostonien spécialisé dans les questions internationales, Elizabeth Pond s'est fait une spécialité de l'étude des relations internationales et de la «globalisation» (cf. *Quotes Underscore Problem of Globalization*, in: *USA Today*, 27 mai 1999).

«D'où» écrit Elizabeth Pond? La liste des sources nous renseigne à ce sujet:

- une centaine d'ouvrages allemands, britanniques ou américains, une seule référence en langue française (ce dernier point pouvant peut-être expliquer le manque de précision ou les quelques erreurs d'interprétations des positions diplomatiques françaises);
- de nombreux articles de presse où le *Financial Time*, *Foreign Affairs* et *German Studies Review* sont bien placés;
- surtout, une impressionnante série d'entretiens. Universitaires, hommes politiques, hauts-fonctionnaires, diplomates, militaires, de toutes nationalités et obédiences, bref l'intelligentsia européenne. Nous sommes là devant le travail d'une journaliste spécialisée et bien documentée.

«Renaissance» nuancée. - Quelle est la thèse défendue par Elizabeth Pond? Elle pourrait se résumer aux premiers mots de son livre: l'Europe compte! Pourquoi? Parce qu'après un siècle de barbarie, la «renaissance» européenne est à l'œuvre, s'articulant autour d'une triple dynamique: monnaie unique, approfondissement de l'intégration, élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN. Pour l'auteur, aucun doute, cette dynamique annonce l'avènement d'un système européen post-national.

Il ne faudrait pas en conclure qu'Elizabeth Pond se laisse piéger par une quelconque téléologie européenne. La première partie de son ouvrage – un résumé historique de la construction européenne depuis 1945 – fait la part belle aux «difficultés» européennes. Il en va de même pour son examen de l'actualité européenne depuis la réunification allemande et la signature du Traité de Maastricht; examen qui est le cœur de son ouvrage. Certes, rappelle-t-elle, Helmut Kohl a tracé la voie: l'Allemagne unie sera européenne. Mais cela n'a pas empêché le dur débat sur l'Euro en RFA. Certes, les pays d'Europe centrale et orientale ont rompu avec le communisme et se sont infligés une sévère cure ultra-libérale. Mais ceci n'a pas permis leur intégration rapide. Un chapitre entier du livre est d'ailleurs consacré au cas polonais sur lequel on apprend beaucoup. Enfin, Elizabeth Pond revient – après d'autres – sur la difficile réforme de l'Union européenne qui peine à adapter ses institutions.

Autre constat sévère: l'Alliance atlantique. Si elle a su se renouveler et s'ouvrir à de nouveaux partenaires, elle n'a pas empêché l'apparition du «problème russe» – remplaçant la

1. E. POND, *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification*, Brookings Institution Press, 1994. Autres ouvrages de l'auteur: *After the Wall: American Policy Toward Germany*, Priority Press Publications, 1990; *The German Question and Other German Questions*, St. Martin's Press, 1996.

menace soviétique –, pas plus que le «pilier européen» n'a permis aux Européens de régler seuls le conflit bosniaque. Malgré ses imperfections, le leadership américain semble le seul horizon de défense possible pour le vieux continent.

Miracles et énigmes européens. - Mais où est donc cette renaissance européenne? Précisément dans ces difficultés, Elizabeth Pond y discernant de multiples «miracles» [sic] européens. L'incroyable réconciliation franco-allemande, l'avènement d'une Allemagne démocratique, la fin des guerres civiles européennes, la relance à point nommé de l'Europe pour encadrer la réunification allemande, les révolutions politiques, économiques, sociales et finalement psychologiques dans les pays d'Europe centrale et orientale sans l'embrassement général prévu, les multiples réformes dans les États membres et bien entendu l'Euro qui devrait bouleverser la construction européenne. Autant de «miracles» qui forcent l'optimisme de l'auteur.

Quant à l'horreur yougoslave, elle reste pour Elizabeth Pond un cas isolé, une incongruité en quelque sorte. Cas isolé puisque la double perspective de l'intégration dans l'OTAN et dans l'Union pousse au rapprochement des peuples. C'est ainsi qu'Ukrainiens, Polonais, Bulgares, Hongrois et Macédoniens règlent un à un leurs problèmes frontaliers et coopèrent entre eux.

Si Elizabeth Pond parle de miracles, c'est qu'ils n'auraient pas été possibles sans que soit résolue une série d'«énigmes» cachées. Par exemple: comment les Allemands, «attentistes incarnés» [sic], sont-ils devenus, en cinquante ans, des «agitateurs» d'Europe; comment le consensus – véritable marque de la construction européenne – parvient-il encore à réunir des intérêts nationaux si contraires? Comment l'Italie, entre autre, a-t-elle vaincu son inflation et finalement intégré l'Euroland?

Mais l'auteur ne se contente pas de relater. Une bonne partie du livre est prospective. Quelles seront les nouvelles énigmes européennes? Comment – et quand – l'Union européenne sortira-t-elle de sa sclérose? Quel avenir pour le couple franco-allemand? La Commission – administration exsangue – remplira-t-elle ses nouvelles missions? Dans quelles conditions se fera l'élargissement? Etc. Relever ces défis supposera de nouveaux moteurs pour actionner la construction européenne: l'Europe doit entrer dans l'après-guerre froide. La crainte du chaos russe, la globalisation et les coopérations qu'elle implique ou encore les habitudes institutionnelles prises, voilà quels pourraient être ces nouveaux moteurs. Et puis, bien entendu, il y a l'Euro. La mise en œuvre de la monnaie unique comporte de grands risques économiques et un échec serait grave pour la construction européenne. Mais ces risques sont eux-mêmes de puissants moteurs, les Européens se condamnant à réussir!

Skeptics versus skeptical optimists. - D'une façon générale, ce livre illustre la tendance actuelle des débats américains sur l'Union européenne, débats où s'affrontent sceptiques et sceptiques optimistes, Elizabeth Pond se plaçant résolument dans la seconde catégorie. Voilà une militante pragmatique de la cause européenne, ce qui est assez rare aux États-Unis pour être relevé. Elle n'a de cesse, tout au long de son livre, de dénoncer le désintéressement – voire l'ignorance – de ses compatriotes pour les affaires européennes? Vue de Washington, nous dit-elle, l'Europe est plutôt un musée du passé qu'un «miracle». D'où vient cette incompréhension? D'une vision déformée de la réalité européenne, affirme l'auteur, de nombreux commentateurs américains commettent l'erreur de comparer les États-Unis et l'Union européenne – deux entités politiques très différentes – ou donnent une trop grande importance aux analyses britanniques. Or, rappelle Elizabeth Pond, l'Europe représente et va représenter, dans les années à venir, un concurrent de taille pour l'Amérique. Prenons l'exemple de l'Euro. Il représente aujourd'hui 1/5^e des réserves mondiales de monnaies; le dollar plus de la moitié. Si un rééquilibrage intervient au profit de l'Euro, comment les États-Unis financeront-ils leur dette extérieure? Voilà pourquoi l'Europe compte. Voilà pourquoi sa renaissance représente la fin d'une certaine hégémonie américaine. Pour éviter un clash économique – restriction des échanges commerciaux ou même blocus économique –

et finalement politique, l'auteur recommande la voie étroite de la «coopetition», subtil mélange d'interdépendances et de rivalités entre les deux continents.

Une vision «fukuyamesque» du monde? - Aussi optimiste soit-il (ce qui réjouira un Européen) l'ouvrage est critiquable sur un point au moins. Elizabeth Pond a choisi comme unique fil conducteur une analyse très «libéral-démocrate». C'est à cette aune là qu'elle juge les avancées ou les reculs de la construction européenne.

S'interrogeant, par exemple, sur les nouvelles frontières orientales de l'Union européenne, Elizabeth Pond dresse la carte des réformes économiques libérales en cours dans l'ancien bloc communiste. Les pays qui ne s'y trouvent pas étant rejetés dans le très chaotique monde slave. À partir de là, la «nouvelle Europe» serait la suivante:

- Pologne, Hongrie, République Tchèque, Estonie, Slovénie se sont fortement rapprochées du modèle libéral et ont donc vocation à rejoindre l'Europe occidentale;
- Lituanie, Bulgarie, Roumanie sont sur le «bon» chemin, alors que pour la Slovaquie et l'Albanie, les choses sont plus compliquées;
- quant à l'Ukraine, à la Russie et à la Biélorussie, ces pays, bien que géographiquement en Europe, ont peu de chance de la rejoindre.

Au fil des pages, la renaissance européenne décrite par Elizabeth Pond – alors que le monde slave passe son tour – apparaît plutôt comme son alignement sur le modèle libéral anglo-saxon. C'est évidemment une lecture excessivement *fukuyamesque* et trop simpliste des processus en cours. Du reste, l'auteur ne cache sa proximité intellectuelle avec le professeur américain: «*Francis Fukuyama's thesis that liberalism's victory over absolutism means the end of history is demonstrably true for this part of the globe*» écrit-elle dans son livre, page six. Elle va même plus loin dans deux autres articles parus au cours de l'année 2000, affirmant que le libéralisme est la voie unique du développement européen (E. POND, *Europe in the 21st Century*, in: *American Diplomacy*, Printemps 2000, vol.V, n°2; ou encore *21st Century Views – How the old century will affect the new*, in: *Europe, magazine of the European Union*, December/January 1999-2000, n°392).

Les chemins de l'Europe se limitent-ils à ce libéralisme là? Contrairement à Elizabeth Pond, on peut penser que la question reste ouverte. La culture, les passions, les soubresauts de l'histoire ne sauraient limiter l'horizon européen à ce seul avenir. L'Europe, qui renaît effectivement sous nos yeux, pourrait bien nous surprendre et être le creuset de nouveaux paradigmes politiques qui répondraient à ses propres défis.

Georges Saunier
Assistant temporaire à l'enseignement et à la recherche
Université de Cergy-Pontoise

Beate NEUSS – *Geburtshelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozeß. 1945-1958*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, 388 S. - ISBN 3-7890-6384-3 - 98,00 DM.

After decades of research there can no longer be any doubt as to the American commitment to European integration after World War Two. What still deserves further inquiry is the solidity of that commitment, the kind of integration - supranational or cooperative - America preferred and, most important, the political strategy and tactics the United States chose, in order to implement its pro-integrationist policy. Especially by answering the last question the historian can gain some significant insight regarding the nature of the hegemony over Western Europe America sought in the years after 1945. The book under review, the *Habilitationschrift* of a political scientist teaching at the University of Chemnitz, is a highly helpful contribution to answering these questions.

By way of introduction and relying largely on previous research, the author sums up the motives that led the Truman administration to espouse the cause of European integration. In this context she rightly emphasizes considerations resulting from the Cold War and its meaning for American security. Slightly overrating the degree of clarity achieved in the planning of the Truman administration at the moment when the Marshall Plan was launched, she claims that the U.S. opted for the goal of a European "economic federation" (p.40), in order to create elements of independence in the Old World and thus to restore the balance between the United States and the USSR. For the ensuing two years she shows how the Truman administration gradually came to assign the pioneer role in the European integration process to France instead of Great Britain. Seen in that perspective, the Schuman Plan, although coming as a surprise, fulfilled the hopes of the responsible American policy makers. In the author's view once more security-related considerations predominated over economic interests in motivating America's all-out support for the Schuman Plan and the following attempts at European integration. The author's claim that the economic views underlying Monnet's conception contradicted American traditions remains nonetheless debatable (p.80).

Retelling the story of America's first hesitant and later all-out commitment to a European Defence Community she is particularly good at depicting the various linkages the governments tried to establish between this ambitious undertaking on the one hand and the adoption of the Schuman Plan, Bonn's possible membership of NATO, the Franco-German dispute about the Saar as well as the granting of sovereign rights to the Federal Republic on the other. Throwing into relief this formidable tangle of interrelationships she underlines the difficulties the American negotiators had to cope with in order to attain the close-to-unattainable aim - an effective German contribution to NATO defence that still prevented Germany from acquiring a strong military position in Europe.

Turning to the Eisenhower period and the ordeal of assuring parliamentary ratification to the treaties setting up the EDC and ceding sovereign rights to West Germany, the author adds archival sources to the rich material she took from the published American Foreign Relations records. The unpublished material in particular reflects American concerns about the widening gap that seemed to open up between the goals of European and Atlantic integration (p.188). In Europe American diplomacy had to overcome French delaying tactics that resorted to ever increasing preconditions for having the EDC ratified by the French national assembly; it had to moderate Great Britain's ambivalent stand vis-à-vis the EDC; and it had to placate German impatience which imperilled the domestic base of the Adenauer administration. Taking account of both the intra-departmental and top level discussions, the author proves that, despite these formidable obstacles, the Eisenhower administration never deviated from its resolution to have the EDC accepted by the European parliaments, as it could not see any promising alternative to it. The only, admittedly unpalatable, alternative it envisioned in case of continued French procrastination was to decouple the ratification of the EDC treaty from the decision to grant sovereign rights to the Federal Republic.

Differently from earlier accounts Neuss demonstrates that it was not only Dulles who stood behind this inflexible policy and the attempts to brow-beat hesitant French politicians into swallowing it, but also President Eisenhower himself (pp.230 ff.). Only after the French National Assembly's rejection of the EDC, the President backed off by opting for the British sponsored project of a simultaneous West German membership of NATO and a revised WEU rather than heeding Dulles arguments in favour of "real integration" i.e. of retaining supranational elements in Bonn's ties with its European neighbours (p.281).

As the author shows in a concluding chapter, Dulles saw another chance for reviving supranational integration when the projects of a European community for the peaceful use of atomic energy (Euratom) and of a Common European Market came up for discussion. Fully backed up by Eisenhower, Dulles succeeded in committing all branches of the U.S. Government as well as the six members of the European Coal and Steel Community to these attempts at relaunching European integration - at last a qualified success for America in its role of helping an integrated Europe see the light of day.

Further historiographers will have to rely on this important and rich account, even though the author relates her findings in an unassuming matter-of-fact way without much bothering about historical potentialities. Rightly, the author selects the history of the abortive EDC as the heart of her presentation - indeed the story of one of the most painful set-backs American diplomacy has suffered after 1945. Neuss leaves no doubt that this defeat was only in part the result of poor political planning and tactics or obtuseness on the American side. Surely, it can, as the author does, partly be explained by the discrepancy that crept up between America's European integration policy and its project of a military "new look": At that point the United States seemed to want to strengthen European defences by way of the EDC and at the same time to reduce its own conventional forces stationed in Europe. In European - especially French - eyes this discrepancy spelt out the danger of a replacement of a sizeable part of America's overseas forces by troops that West Germany would contribute - less than ten years after Nazi Germany's surrender certainly more than a sizeable part of the French public was prepared to digest (pp.215 ff. and p.354). On the American side it was no doubt a case of poor coordination between military and diplomatic policies, a deficiency for which Eisenhower himself was ultimately responsible. This blunder notwithstanding, the author maintains that, basically, the U.S. government, once it had become committed to the objective of bringing about a lasting Franco-German reconciliation, had no alternative but to support Monnet's EDC up to the bitter end, because only that way America made sure that, if the EDC failed, it would not itself be responsible for discrediting this conception. On the other hand, if the EDC succeeded, America was spared the impossible choice between France and West Germany. The United States, therefore, had to convince both the Germans and the French of a German contribution to Europe's defence that was acceptable to both. But there were limits to American hegemony, as the author rightly stresses, because the United States was in no position to dictate its views to the elected representatives of the French people.

Unavoidably, the treatment of a subject as involved as the one under discussion calls for some critical comments. Thus the writer of these lines would have emphasized, even more than Neuss has done, the striking continuity that existed between the Truman and the Eisenhower administrations' integration policies. This similarity included the prospect of an ultimate American withdrawal from Europe - a hope that (differently from what the author states, p.137) Acheson shared with Dulles. Besides some occasionally inadequate documentation (e.g. pp.96, 132, 249, 278) there is finally one important topic the author barely touches - the project of a Political European Community. Due to Holger Schröder's monograph² we know that the United States took an active interest in it, and the question that remains unanswered in Neuss' account is why the Eisenhower administration apparently resigned to its abandonment in late 1953 although the State

2. H. SCHRÖDER, *Jean Monnet und die amerikanische Unterstützung für die europäische Integration 1950-1957*, Frankfurt, 1994.

Department was well aware of the refusal of numerous French Socialists to vote for the EDC, unless it was contained in a political community.

But such critical remarks should not detract from the merits of this monograph, which sheds new light on an important phase of America's post-World-War-Two policies and certainly deserves a translation into English.

Klaus Schwabe
RWTH Aachen

Peter HILPOLD – Die EU im GATT/WTO-System. Aspekte einer Beziehung "sui generis",
Peter Lang, New York • Frankfurt am Main • Berlin • Bern • Bruxelles • New York • Oxford •
Wien, 2000, 394 S. - ISBN 3-631-36755-4 - 79,00 SFR.

Since its foundation, the Common Market has, due to the inherent tariff discrimination against non-members, lived in uneasy relations with the world-wide GATT system, whose core objective was to eliminate trade discrimination wherever possible. Peter Hilpold's study deals with the legal problems created by the theoretical incompatibility between regional integration and multilateral free trade. For political reasons, regional integration structures were usually accepted within the GATT framework; the relevant rules for regulating the relationship, however, were quite vague. The long history of Euro-American conflicts in the various rounds of trade liberalisation has demonstrated the potential for conflict caused by this ambiguity. Since the foundation of the WTO in 1995, these conflicts have been more institutionalised and they are dealt with in a special committee of the WTO. Rather than being a battle in principle about the acceptable extension of regional integration, conflict has become more and more an issue of particular cases, such as the famous banana case, especially because the United States have created with NAFTA their own free trade zone. Another particular difficult problem of previous GATT rounds also has been solved in the WTO: in GATT the contracting partners were exclusively member states, in the WTO the EU as a whole has become a member, too.

However, this has made the question of the division of responsibility among member states and the Community virulent. A large part of the study is dedicated to this problem and the various rulings by the European Court of Justice (ECJ) which tried to clarify the issue. Thus ruling 1/94 of November 1994 which stipulated that the Community alone is responsible for concluding multilateral trade agreements was particularly important; however, in the increasingly important fields of trade in services and intellectual property rights, the responsibility is still shared between the Community and member states. New space for interpretation has been created, and a clear definition of the division of responsibility has to be found in a dialectic process, involving political guidelines by the member states and more precise rulings by the ECJ.

Another problem to which the author dedicates much space is whether the WTO law is directly applicable in the EU. This is not yet so, particularly since the WTO members have struggled to reserve themselves a strong degree of autonomy regarding the application of the WTO rules. However, soon multinational enterprises might try to force a stronger compatibility of national practices with free trade principles. Thus, in this issue as well, a need for closer legal regulation is desirable according to Hilpold. However, in final consequence a far greater transparency regarding the creation of the rules and the way these rules are implemented, is even more crucial to the working of the world trade order. Protests against globalisation in Seattle and in other places have demonstrated the need for such a development.

For readers seeking a guide to the complex legal questions concerning EU membership in the WTO/GATT system, this is a very useful book although its argumentation is quite disconnected, so as to make it hard to distinguish clear positions by the author. The often extremely heavy footnotes, covering on occasion the whole page are rather inconvenient.

Dr. Hubert Zimmermann
Lehrstuhl für Internationale Politik
Ruhr-Universität Bochum

Laurence BADEL – *Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français 1925-1948*, (préface de René Girault), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1999, XXVIII et 576 p. - 249 FF./37,96 Euros.

Large-scale retail distribution (*grand commerce*), comprising department stores, multiple or chain stores and discount stores, became an increasingly prominent element of the French economy in the years after 1869, when *Bon Marché* opened its doors to customers on rue de Sèvres. But it was only in the aftermath of the First World War that leaders of this economic sector took the first step towards giving expression to their collective interests by forming the *groupement d'études des grands magasins* (GEGM), and even now business historians usually overlook the sector in favour of manufacturing industry, banking and finance, agriculture or small-scale retail distribution. Laurence Badel's study, which examines the efforts of large-scale commerce to influence public policy in the inter-war years, the Vichy period and the early post-war years, goes far to fill this gap. This is not business history in the conventional sense: Professor Badel has practically nothing to say about the business techniques, sources of finance and strategies of the firms in question or their economic performance, and she relegates information on wages, turnover and profits to an annex. It is, however, an elegantly written and finely drawn account of pressure group politics in France and a valuable contribution to the history of European integration.

According to Professor Badel, large-scale retail firms in France consistently pursued two broad objectives during the period in question: free, or at least freer, trade, and European integration. In the 1920s, when Jacques Lacour-Gayet became their chief liaison officer and public spokesman, efforts on the European front were channelled mainly through the *Comité d'Action Économique et Douanière* (CAED). With the onset of the world depression and the Nazi take-over in Germany, the CAED was forced onto the defensive. But by and large Lacour-Gayet and his business associates maintained their basic objectives. They secured official recognition and permanent representation when the *Conseil national économique* and the *Confédération générale du patronat français* were reorganised in 1936. And even during the Vichy period, when the government pursued determinedly anti-liberal policies and its productivist ethos threatened to eclipse the interests of the distributive trades, they held to their principles. Professor Badel, developing the recent work of Olivier Wieviorka and Michèle Cointet on the survival of a liberal milieu under Vichy, argues that large-scale commerce played a prominent part in sustaining liberalism. Following the liberation of France, Lacour-Gayet threw the support of large-scale commerce behind the *Ligue indépendante de coopération européenne* (LICE), which played a key role in reviving support for the European idea particularly in business circles. She ends her account in 1948, when the efforts of LICE and other pressure groups culminated in official endorsement of the European idea by the French government.

While there is much to endorse in this account, two reservations must be entered. In the first place, Professor Badel is perhaps too ready to accept the self-image of large-scale commerce as the pure expression of liberalism. While, of course, it is true that businessmen in this sector consistently favoured lower trade barriers, lower taxes and less government intervention in the treatment of labour, it is also true that some of them at least were as illiberal in their politics as the small shopkeepers who applauded Henri de Kerillis or subsidised Colonel de la Roque and the ligues in the inter-war period. It is also evident from Professor Badel's own evidence that both before and after the Second World War support for Europe among French merchants was motivated in part by the desire to protect themselves against competition from American firms. As she explains, they were envious of their American counterparts, who were held in higher public respect than themselves, but also afraid that the smaller scale of their operations and less efficient techniques made them vulnerable to the opening of European markets to international competition. Moreover, the purpose of organising themselves through the GEGM and the *Fédération nationale des entreprises à commerce multiples* (Fénacomult) was not only to roll back government interference, but also to limit competition among member firms and unite against labour demands. On balance, large-scale retail distribution no doubt formed part of the '*milieu libéral*' in France, as Professor Badel argues, and certainly Jacques Lacour-Gayet jealously described himself as a '*libéral intégraliste*' (p.306); but the term liberal requires more qualification than it receives here.

The second reservation concerns the role of large-scale commerce in both the shaping of national economic policy and the promotion of European integration. Professor Badel does an excellent job in describing the organisational structure of both the industry and the European movement in France. But while the activities of Lacour-Gayet are set out in some detail, it is far from clear what importance the merchants attached to his economic and European initiatives or whether they were united behind him. Nor is it clear what broader importance should be attached to his activities. Small-scale commerce remained much more important economically and evidently more influential politically than large-scale commerce until at least the liberation, if not later. As for its impact upon the European movement in France, despite the wealth of information provided on the movement itself, Professor Badel offers little insight into the relative importance of Lacour-Gayet and the industrial sector he represented.

But these are second order issues. Professor Badel has drawn upon a remarkable range of documentary sources, including a number of collections hitherto unused, in order to reconstruct a virtually lost world of business associations and networks. Her description of the European movement in the 1920s, which demonstrates convincingly that its appeal went far beyond a narrow élite, as is usually claimed, is particularly valuable and could stand alone as a publication. She has thus demonstrated herself to be a talented historian whose work represents a major contribution to contemporary French and European history.

Robert Boyce

London School of Economics & Political Science

Joachim SCHOLTYSECK – *Robert Bosch und der liberale Widerstand gegen Hitler. 1933 bis 1945*, München, C.H. Beck Verlag, 1999, 749 S. – ISBN 3-406-45525-5 – 98,00 DEM.

Dans son étude Scholtyseck démontre l'existence en Allemagne d'une résistance libérale précoce contre Hitler. Réfutant la thèse de Hans Mommsen, l'auteur constate que des représentants de la République de Weimar ont réellement pris part à la résistance allemande. Scholtyseck attribue la résistance de Robert Bosch contre Hitler et l'antisémitisme natio-

nal-socialiste à l’empreinte libérale et démocratique subie à l’époque de l’Empire wilhelmien et de la République de Weimar. L’étude est conçue sous forme d’une «biographie collective» chronologique du cercle de Bosch et se concentre sur l’influence mutuelle de ses membres. Les raisons de caractère social et politique qui poussèrent Robert Bosch (1861-1942) et son entourage à résister au pouvoir grandissant du national-socialisme ainsi que les problèmes inhérents à leur opposition sont analysées dans cet ouvrage de 749 pages à l’aide de documents édits et inédits d’archives se trouvant en Allemagne avant tout, mais aussi aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France, exceptionnellement en Suisse et en Israël. Scholtyssek reconstruit les réflexions du cercle de Bosch en comparant les «*Verfolgungen*» et les traditions d’après-guerre (1945-1947) avec des documents contemporains d’archives des Alliés concernant les contacts du cercle de Bosch avec l’étranger.

Robert Bosch passa du statut d’ouvrier en mécanique à celui d’étudiant en technologie (Ecole Supérieure Technique de Stuttgart; voyages d’études aux Etats-Unis), et plus tard, à celui d’entrepreneur dans l’industrie électrique alors en plein essor. Durant sa jeunesse, il fut tout d’abord influencé par ses débuts en tant qu’ouvrier. Désespérant de l’incompréhension de la bourgeoisie vis-à-vis des problèmes sociaux, il sympathisait avec le mouvement socialiste. Quand en 1886 il fonda, à l’âge de 25 ans, son atelier de précision et de technique électrique, il se sentait encore plus ouvrier qu’homme d’affaires. Cependant, en tant qu’entrepreneur, Robert Bosch se prononçait en faveur d’un marché libre tout en repoussant, du point de vue éthique, le libéralisme de Manchester. En ce qui concerne les cartels, il doutait de leur efficacité tout en refusant les interventions de l’Etat. A son avis, la pauvreté qu’il avait rencontrée pendant sa jeunesse devait être combattue par des innovations technologiques et la création de nouvelles industries. Ainsi, les problèmes sociaux pourraient-ils se résoudre sans interventions bureaucratiques.

Selon les recherches de Scholtyssek, le libéralisme de Robert Bosch était proche de celui de Friedrich Naumann, c’est-à-dire un libéralisme social rapprochant l’individualisme aux besoins de la société industrielle et réclamant des réformes sociales dans le sens de l’égalité des droits, réformes autrement revendiquées par les sociaux-démocrates. L’auteur résume l’attitude politique de Bosch de la façon suivante: Bosch était un libéral de fait, et non de théorie.

Après la première guerre mondiale, Robert Bosch sympathisa avec la *Deutsche Demokratische Partei* qui, selon Sigmund Neumann, voulait rassembler la bourgeoisie démocratique, sociale et nationale. Partisan du cosmopolitisme et du pacifisme libéral hostile à toute idée hégémonique il adhéra à l’*Union Paneuropéenne* en 1927 pour des raisons morales et non pas économiques où il chercha à réconcilier l’Allemagne avec la France afin de préserver la paix mondiale. S’appuyant sur la Grande-Bretagne et la Société des Nations en tant que garants de la paix mondiale, Bosch soutenait personnellement et financièrement la *New Commonwealth Society*, fondée en 1932. Après l’accession de Hitler au pouvoir, Bosch, quoique se sentant menacé, resta fidèle à son entreprise. L’auteur évoque l’attitude ambivalente de Bosch et de ses collaborateurs pendant les années qui suivirent: de la critique on passa à l’acceptation des faits; on espérait, on tentait de convaincre Hitler de la nécessité de trouver un consensus avec la France. Cependant, Bosch ne réussit pas à placer un mot de ceci lors de son entretien avec le *Führer* le 22 septembre 1933. Il cherchait aussi en vain, par l’entremise de son plus proche collaborateur, Hans Walz, à influencer l’entourage de Hitler au sujet des citoyens juifs. Pendant ce temps, Hans Walz et deux autres directeurs adhèrent au parti et le premier se retrouva même dans le «*Freundeskreis Reichsführer SS*» et devint membre de la SS. L’auteur pose la question de savoir si pareilles concessions au nazisme étaient indispensables afin de sauver l’entreprise, mais remarque que Walz avait – en 1937 déjà – de grandes difficultés avec le «*Freundeskreis*» pour des raisons religieuses.

Scholtyssek situe les débuts de la résistance conspiratrice et l’opposition active du cercle de Bosch en 1936/37. Son envergure se détermine comme suit: outre Robert Bosch et Hans Walz, s’y trouvaient Albrecht Fischer, Paul Hahn, Willy Schloßstein, Theodor Bäuerle et «en plus un certain nombre de complices» de l’entreprise Bosch. Il s’avère que Bosch et Fischer, avec le con-

sementement de Walz avaient contacté, en 1936 déjà, Werner von Blomberg alors *Reichswehrminister*, afin de le persuader – en vain – du danger des préparatifs de guerre.

Dès 1937, Carl Goerdeler fut embauché par Robert Bosch comme consultant après avoir été obligé de renoncer à ses fonctions de maire de Leipzig et que Hitler eut empêché son emploi par Krupp à Essen et par Schacht à la Reichsbank à Berlin. Il est certain qu'aux yeux de Bosch et de son entourage Goerdeler entretenait des idées conservatrices et même restauratrices. Cependant, en tant qu'économiste, ses conceptions n'étaient pas loin de celles de Bosch: tous deux préconisaient la libre concurrence fondée sur la libre formation des prix, le libre-échange international ainsi que sur des unités économiques et administratives de petite ou moyenne taille. Quoiqu'entrepreneur, Bosch, à l'instar de Goerdeler, montrait une attitude hostile aux monopoles et aux cartels. Selon eux, des budgets équilibrés auraient pour conséquence de réduire les devoirs sociaux de l'Etat. La conception économique libérale de Bosch et de Goerdeler s'opposait littéralement à la politique d'autarcie et à l'économie planifiée du Troisième Reich. Dès la venue de Goerdeler, des rapports étaient établis avec Londres et même avec Washington ainsi qu'avec l'état-major de la Wehrmacht. Outre Goerdeler, les principaux protagonistes de ces contacts étaient Bosch, Walz et Schloßstein (secrétaire personnel de Bosch) qui s'opposaient vivement à la politique d'apaisement des puissances occidentales. Pendant ce temps, Robert Bosch, qui comme Walz et Bäuerle, avait été membre du *Verein zur Abwehr des Antisemitismus*, association libérale et bourgeoise défendue par la loi en 1933, offrait des sommes d'argent considérables afin d'alléger le sort des citoyens juifs de la ville de Stuttgart ou de permettre leur fuite à l'étranger. Aussi, l'entreprise Bosch chercha-t-elle à protéger ses employés juifs contre le licenciement forcé et Hans Walz intervint personnellement auprès des autorités nazies en faveur de personnes poursuivies.

Au printemps 1940 et 1941, des contacts intensifs eurent lieu en Suisse entre Walz et Schloßstein d'une part, de l'autre des émissaires anglais. Les interlocuteurs allemands promettaient à chaque rencontre un revirement imminent ainsi que la fin du régime. Ils ne demandaient pas seulement l'appui des Alliés de l'Ouest en cas d'une insurrection comme le voulait Goerdeler, mais transmettaient aussi les revendications «prussiennes» du *Friedensplan* de ce dernier: rétablissement des frontières de 1914 [sic] entre l'Allemagne et la Pologne, la France et la Belgique; souveraineté allemande sur l'Autriche, les Sudètes, la région de Memel et les colonies d'avant la Grande Guerre, ... revendications évidemment inacceptables pour les Anglais. Mais, en ce qui concerne d'autres paragraphes du *Friedensplan* - suppression des droits de douane; établissement d'un Conseil de l'économie mondiale; limitation générale et contrôle international des armements; juridiction arbitrale internationale; conférences régulières des Etats européens - l'auteur voit un rapport direct avec l'appui que Bosch avait prêté à la Société des Nations ainsi qu'avec l'idée d'une union politique et économique des Etats européens. Plus tard, en 1943, lorsque Walz, visitant la Suisse, ne demandait des Alliés, en cas d'un renversement du régime, plus que la suspension des bombardements aériens afin de faciliter la prise de pouvoir lors d'une insurrection, Goerdeler quant à lui maintenait toujours la plupart de ses revendications territoriales dans ses pourparlers en Suède. A Berlin, Ludwig Beck (chef d'état-major de l'armée) était entre-temps devenu l'homme de l'opposition. Il possédait l'appui des généraux Günther von Kluge, Erwin von Witzleben, Erich Hoepner et Franz Halder. Enfin, Hans Walz perdit ses contacts avec les Anglo-saxons lorsque ceux-ci apprirent que Goerdeler avait établi des contacts avec des dirigeants de l'organisation SS.

Sur le plan civil, Scholtyssek met en évidence le conflit dans lequel se trouvaient les dirigeants de l'entreprise Bosch: être actif dans un cercle visant à liquider le régime et se trouver en même temps à la tête d'une entreprise qui en mai '42 avait été qualifiée de «modèle» par le parti; dénoncer, dans le «discours de Feuerbach» de Walz tenu en novembre 1943, les effets plus négatifs que positifs de la guerre pour l'entreprise Bosch tout en employant environ 3000 employés forcés, tels qu'ouvriers de l'Est, «d'autres étrangers civils, juifs et prisonniers», qui étaient livrés à la Gestapo quand ils manquaient de discipline.

L'auteur ne nie jamais la discordance qui existait initialement entre la pensée démocrate-libérale du cercle de Bosch et notamment de Hans Walz visant à une restructura-

tion fédérale du Reich, à une réforme parlementaire, à une réduction du pouvoir militaire à un minimum d'une part et les idées prusso-monarchiques, militariste-conservatrices de Goerdeler d'autre part. Quant au programme économique et social de Goerdeler, l'on peut remarquer une ressemblance frappante entre celui-ci et le point de vue économique libéral de Robert Bosch. Par la suite, le cercle de Bosch donna son consentement de principe à une participation des ouvriers telle que la préconisait Goerdeler dès 1941/42 afin de s'assurer leur appui lors d'une révolte. Pour finir, en 1944, Goerdeler, passa sous l'influence du cercle de Bosch de la conception d'une Europe centrée sur l'Allemagne à la conception d'une Europe intégrée organiquement, avec libre-échange des marchandises, suppression des droits de douane, autonomie administrative et abolition des restrictions bureaucratiques.

Schlotysek ne cache pas non plus les hésitations des principaux acteurs du cercle au sujet de leur participation à la prise de pouvoir par les militaires telle que l'envisageait Goerdeler. Ainsi, tandis que Hans Walz qui était prévu comme ministre des Affaires économiques refusa catégoriquement cette fonction ne voulant pas abandonner son poste de commande à l'entreprise Bosch, Albert Fischer refusa longtemps d'être candidat à un poste important au Wurtemberg et n'accepta qu'après avoir été informé des plans d'action de Claus von Stauffenberg, Ludwig Beck et Friedrich Olbricht. Paul Hahn, l'ancien agent de police, toujours pessimiste en ce qui concerne les projets des militaires, refusa d'accepter le devoir de remplacer le chef de la SS, Himmler, et se contenta d'être prévu pour le maintien de l'ordre dans le Wurtemberg. Il doutait encore davantage que les deux autres de la probabilité d'un succès en cas d'un attentat contre le Führer. Et Carl Goerdeler lui-même hésitait encore entre l'idée illusoire de persuader Hitler de démissionner et le projet d'un assassinat qui lui déplaisait pour des raisons religieuses.

L'enlèvement de certains membres du cercle de Bosch dans le milieu nazi se fit sentir lors des événements consécutifs à l'attentat du 20 juillet 1944. Tandis que Carl Goerdeler, Albert Fischer, Paul Hahn, Willy Schloßstein, Alfred Knoerzer, Felix Olpp et Theodor Bäuerle étaient arrêtés par la Gestapo, Hans Walz, en dépit d'avoir été le promoteur de la résistance à Stuttgart, restait en liberté. Est-ce dû à sa qualité de membre de la SS ou à son utilité comme chef d'une entreprise importante pour la continuation de la guerre? Nul ne le sait. Par contre, Walz intervint personnellement en faveur de ses collaborateurs Fischer, Hahn et Schloßstein auprès de Gottlieb Berger, un ancien «ami» de Stuttgart devenu chef du *SS-Hauptamt* à Berlin. Grâce aux efforts de celui-ci les trois détenus, largement compromis par les aveux de Goerdeler, échappèrent à la mort et furent transférés dans divers camps de concentration. Goerdeler fut le seul participant du cercle de Bosch à être exécuté – d'ailleurs «contre l'intention de Himmler».

Une fois la guerre terminée, Hans Walz resta d'abord à la tête de l'entreprise et fonda l'*Organisation der Wirtschaft* à Stuttgart, puis se retrouva pendant presque 2 ans, dans divers camps d'internement et prisons américaines pour (après avoir été innocenté des actes criminels mis à sa charge) déterminer à nouveau, de 1952 à 1964, le sort de l'entreprise Bosch.

A la fin de son ouvrage important et différencié, Schlotysek remarque que «la criminalité» n'avait pas épargné, radicalisée par la guerre, l'entreprise de Stuttgart. Ne pas le mentionner serait, selon lui, injuste envers les hommes qui se trouvaient devant le dilemme de devoir à la fois, vu leur responsabilité libérale et chrétienne, agir dans la résistance et s'arranger avec un régime d'armement forcé et de répression. L'auteur considère l'histoire de la résistance du cercle de Bosch comme étant symptomatique de l'inefficacité des tentatives d'action contre la révolution idéologique du national-socialisme. Et il termine par les paroles prononcées par Hannah Arendt au sujet du procès d'Adolf Eichmann: «... la leçon des ces histoires est simple, à la portée de tous: elle est que la plupart des gens s'inclinent devant la terreur, mais que *certaines ne s'inclinent pas*».³

Dr. phil. Milène Wegmann
Universität Bern

3. H. ARENDT, *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Paris, 1997, p.377.

Rolf SCHNEIDER – Europas Einigung und das Problem Deutschland. Vorgeschichte und Anfänge, Peter Lang, Europäische Hochschulschriften, Bd.825, Frankfurt/Main, 1999, 257 p. - ISBN 3-631-34019-2. - 64,00 SFr.

En réaction aux combats destructeurs de la première guerre mondiale, le mouvement européeniste connaît, dans les années vingt, une renaissance spectaculaire. Les projets européens, qu'ils émanent d'organisations ou de personnalités politiques et civiles, foisonnent. Or, le livre de Rolf Schneider nous montre l'histoire d'un échec. C'est l'intérêt de ce livre que de pointer à cet égard le rôle déterminant de l'Allemagne et de mettre en perspective les diverses initiatives en faveur de l'unification européenne face au «problème» que pose ce pays. La problématique, développée en trois parties de taille inégale, est précisément de voir quelles ont été les motivations et la responsabilité allemandes dans l'échec des divers projets d'union européenne, et plus particulièrement dans celui du projet d'Aristide Briand.

Dans la première partie, l'auteur démontre l'importance que revêt la notion d'une *Mitte-leuropa* sous domination économique et politique allemande, qui constitue une constante de la politique européenne de l'Allemagne («*Die deutsche hegemoniale Europapolitik*», p.22) et qu'il estime être à l'origine des réticences allemandes à l'égard des divers projets européens. En se fondant sur une étude exhaustive des projets d'union européenne de 1919 à 1933, il montre la grande réserve de l'*Auswärtiges Amt* vis-à-vis de projets allant à l'encontre de sa politique de révision de Versailles, tels ceux du mouvement paneuropéen du Comte Coudenhove-Calergi ou, au contraire, comment celui-ci a apporté un soutien politique mesuré et/ou financier à d'autres organisations européennes, telles le Comité pour l'entente européenne, l'Union douanière européenne, le Cartel international de l'acier, etc., dont les projets allaient dans le sens d'une entente économique conforme aux visées allemandes. Ainsi que le remarque l'auteur, l'Allemagne aurait pu jouer un rôle intégrateur (p.82), mais, dans la mesure où la révision du Traité de Versailles et la poursuite des projets politiques en Europe centrale avaient la priorité, une union des Etats européens devait, au mieux, en favoriser la réalisation, au pire, ne pas les entraver.

La seconde partie examine plus précisément quelles sont les composantes du «problème» allemand, au centre duquel se trouvent les réparations, enjeu essentiel de la politique allemande de révision, et les impératifs sécuritaires français qui constituent les principaux points d'achoppement de l'entente entre l'Allemagne, la France et les Etats-Unis. Gustav Stresemann imprime très rapidement sa marque en parvenant à concilier intérêts allemands à long terme et revendications françaises et américaines. Il restaure le dialogue franco-allemand en trouvant, avec l'appui américain, une solution fragile au problème des réparations qui ménagent les intérêts allemands (plans Dawes et Young), tandis que le traité de Locarno (1925) et le Pacte Kellogg (1928) donnent satisfaction aux besoins sécuritaires français, mais laissent ouverte la possibilité d'un déploiement du *Reich* en Europe orientale. Cette politique d'équilibre sera couronnée, en 1926, par l'admission de l'Allemagne dans la Société des Nations.

Conçu pour être le point d'orgue du livre, la dernière partie est consacrée à l'initiative européenne de Aristide Briand. L'auteur en dégage principalement la grande réserve de la diplomatie allemande à l'égard des conceptions du ministre français des Affaires étrangères. En effet, si Stresemann se montre favorable aux dispositions économiques du plan Briand, il en rejette toutes les implications politiques, et refuse par conséquent tout lien institutionnel supranational, y compris dans le domaine économique. Autrement dit, l'Europe unie telle que la conçoit Stresemann n'est pas celle des Etats-Unis d'Europe («*Vereinigte Staaten*»), qui est celle de Briand et est synonyme d'intégration, mais plutôt celle des Etats unifiés d'Europe («*Geeinte Staaten*»), dans laquelle l'Allemagne pourrait préserver sa marge de manœuvre nationale tout juste reconquise (p.141). La proposition de Briand intervient du reste dans un contexte plus propice au repli nationaliste, sensible dans tous les pays euro-

péens du fait de la crise économique de 1929, qu'à l'entente européenne. La mort de Stresemann accentue cette tendance, ses successeurs abandonnant progressivement sa politique d'entente avec la France pour une politique de valorisation des intérêts nationaux allemands de plus en plus agressive. Selon l'auteur, l'échec du plan de Briand s'explique entre autres par la divergence des intérêts nationaux français et allemands vis-à-vis de l'Europe. Pour la France, un ordre européen devait garantir ses positions d'après-guerre, alors que l'Allemagne escomptait principalement y retrouver son autonomie politique. Rolf Schneider conclut son étude en essayant de déterminer dans quelle mesure les conceptions de Briand ont influencé le processus d'unification européenne de l'après 1945. Il dégage à cet égard la persistance de l'antagonisme entre les principes d'intégration (de type fédéral) et de coopération (de caractère confédéral).

L'étude très exhaustive que nous livre Rolf Schneider des divers projets européens vient enrichir la connaissance historique des débuts de l'unification européenne. On peut néanmoins se demander si, à partir du postulat que l'Allemagne est à l'origine des échecs de ces projets d'union européenne, il ne court pas le risque d'en majorer la responsabilité, certes patente, au risque de minorer celle des autres pays. Il n'en reste pas moins que son livre éclaire la difficulté, toujours actuelle, de concilier idéaux européens et intérêts des Etats nationaux.

Carine Germond

*Universität Robert Schuman, Strasbourg III
et Universität de Essen, FB Geschichte*

Heinz BUDE, Bernd GREINER (Hrsg.) – Westbindungen. Amerika in der Bundesrepublik, Hamburger Edition, Hamburg, 1999, 558 S. - ISBN 3-930908-50-6 – 48,00 DM.

Entstehung und Entwicklungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland sind bekanntermaßen ganz wesentlich von den Vereinigten Staaten von Amerika beeinflusst worden. Der vorliegende Sammelband geht der Frage nach, auf welchen Ebenen diese Einflussmaßnahme erfolgte und zu welchen unterschiedlichen Ergebnissen sie führte.

Einleitend beschreibt Heinz Bude vier Faktoren, die das Selbstverständnis der Bundesrepublik prägen: die Hinwendung zur westlichen Demokratie, verbunden mit der vergangenheitspolitischen Selbstvergewisserung als Antwort auf die Gewalt des nationalsozialistischen Regimes, mittelständische Verhaltensweisen, die den Wiederaufbau erleichterten, eine korporatistische Systemsteuerung als Abkehr von der Klassengesellschaft, wie sie noch in den zwanziger Jahren der Weimarer Republik herrschte, und die machtpolitische Westintegration infolge des Kalten Krieges. Schließlich war Adenauers Westbindung ebenso wie Brandts Ostpolitik und Kohls Politik der deutschen Einheit nur mit Unterstützung Washingtons möglich. Somit bestand keine ernsthafte Alternative zur atlantischen Außenpolitik der Bundesrepublik.

Ausschlaggebendes Moment war die Anwesenheit des 'Großen Bruders', sprich: die Präsenz amerikanischer Truppen und die 'Amerikanisierung', die sich als Leitkultur für die Bundesrepublik nach 1945 etablierte und zugleich ein Modell für Europa darstellte. Die Vereinigten Staaten übernahmen gegenüber der Bundesrepublik gleich mehrere Rollen: die der westlichen Hegemonialmacht, der Sieger- und Besatzermacht, der blockbildenden Zentralmacht im Kalten Krieg und der Avantgardemacht im Hinblick auf die Globalisierung.

Doch was bedeuteten 'Westintegration' und 'Amerikanisierung' für die Bundesrepublik wirklich? Welche Faktoren waren im einzelnen für die gelungene Reeducation, die neue außenpolitische Orientierung nach Westen maßgebend? Wie diese Umlenkungsprozesse

sich vollzogen, welche Persönlichkeiten sie förderten und wo es Widerstände gab, darüber ist bislang wenig bekannt. Die Beiträge zeigen das ambivalente Verhältnis Deutschlands zu den Vereinigten Staaten im letzten Jahrhundert auf.

Trotz einer antiamerikanischen Haltung in der Weimarer Republik, die auf Verabscheuung von Massenkonsum und Massenkultur gründete, so stellt Bernd Greiner fest, habe diese Generation in Deutschland gefallen an der Idee des Pragmatismus gefunden und sich von der Phantasie des Landes der unbegrenzten Möglichkeiten, vor allem hinsichtlich der Demokratieentwicklung als Politik der Bürgerverantwortung, beflügeln lassen. Im Gegensatz dazu habe die 68er Generation mit den USA mehr ein undeutliches Bild als ein utopischer Fluchtpunkt verbunden. Proteste gegen den Vietnamkrieg wurzelten zum Teil in der symbolischen Gleichsetzung Amerikas mit dem nationalsozialistischen Deutschland. Beide wurden von einer barbarisch handelnden Regierung geführt, die aus machtpolitischen und expansionistischen Gelüsten einem ähnlichen Imperialismus frönten.

Um so wichtiger ist es herauszuarbeiten, dass die Öffnung der Bundesrepublik nach Westen mit dem NATO-Beitritt 1955 keineswegs ein eindimensionaler Vorgang auf politisch-militärischer Ebene war. Schon bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes bestanden vielfältige Verbindungslinien von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates zu den USA. Die Gruppe der Westorientierten setzten, wie Edmund Spevack nachweist, die von den Alliierten formulierten Vorgaben im Hinblick auf Grundrechte, Föderalismus und das oberste Verfassungsgericht durch und zeichneten letztlich für die westliche Ausrichtung verantwortlich.

Alfred Söllner und Michael Schröter zeigen in ihren Beiträgen, dass gerade die deutschen Remigranten aus den USA Vorkämpfer der kulturellen Übersetzungsarbeit waren, denen die Kunst der Verschmelzung ganzer Werthorizonte der Pole Deutschland und Amerika gelang. Sie spielten eine kaum zu überschätzende Rolle bei der Entwicklung der politischen Kultur der frühen Bundesrepublik, insbesondere beim Aufbau des Faches Politikwissenschaft an deutschen Universitäten. Michael Schröter belegt dies für die Institutionalisierung der deutschen Psychoanalyse. Hartmut Lehmann zeichnet die schwierigen Stationen deutscher Historiker nach, im Kreise westlicher Kollegen Anerkennung zu finden, was bis weit in die sechziger Jahre hinein andauerte. Auch in Bezug auf die Vergangenheitsbewältigung und die Entwicklung einer Protestkultur, eben des zivilen Ungehorsams, setzte sich Raimund Lammesdorf und Wolfgang Kraushaar zufolge bei den Westdeutschen erst allmählich das Verständnis von Staatsbürgern durch. Es basierte nicht mehr wie in den Vorkriegsjahren auf diffuse kollektive Werte, sondern auf persönliche Verantwortung und einklagbare Individualrechte.

Klaus Neumann und Werner Bührer kommen bei der Untersuchung von Amerikanisierungstendenzen unter den Militärs und den Industriellen zu dem Ergebnis, dass diese kaum stattgefunden haben. Vielmehr glauben sie, sowohl Eliten der Bundeswehr wie auch führende Vertreter der deutschen Industrie hätten einen Schein von Amerikanisierung erzeugt, indem sie an schon früher existierende Beziehungen anknüpften und dabei robust ihre Interessen verfolgten. Ganz besonders bei deutschen Unternehmern stießen nämlich amerikanische Massenproduktion mittels Fließbandfertigung und rationelle Produktionsabläufe auf Skepsis. Steigender Lebensstandard der Arbeiterschaft und schwache Gewerkschaften ließen sich nur schwer mit Denkmustern deutscher Unternehmerschaft verbinden, die durch Qualitätsbewusstsein, kaufmännische Vernunft und bürokratische Strukturen bestimmt waren. Die eigentliche Adaption amerikanischen Konsum- und Kreditverhaltens begann erst in den fünfziger Jahren, sich in der bundesdeutschen Bevölkerung durchzusetzen.

Amerika denkt stets global, sieht die Selbstdarstellung der Anderen und glaubt an sich als Zukunftsland, ob in Fragen der Währung, des Frauenbildes oder der Arbeit. Das unterscheidet es vom deutschen und europäischen Denken der Nachkriegszeit, das sich erst langsam von seiner Vergangenheit löst und Selbstbewusstsein wiedergewinnt. Die Beiträge von Karin Wieland, Waltraud Schelke und Rainer Hank decken hier in ganz verschiedenen Bereichen erstaunliche Parallelität auf.

‘Westbindungen’ steht als Synonym für komplexe staatliche und gesellschaftliche Verknüpfungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg das Leben in Deutschland und Europa verändert haben und bis auf den heutigen Tag bestimmen. Jeder, der etwas über diese Hintergründe erfahren will, sollte zu diesem gelungenen Band greifen; auch wenn es noch manche Teilbereiche näher zu beleuchten gilt, wie beispielsweise die Diplomatie, die Kunst oder die Verkehrs- und Technikentwicklung, die weitgehend ausgespart wurden und eigene Beiträge Wert gewesen wären.

Hanns Jürgen Küsters
Privatdozent an der Universität Bonn
Leiter der Edition 'Dokumente zur Deutschlandpolitik'
Bundesarchiv, Sankt Augustin

Michael STAACK – *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Schöningh Verlag, Paderborn-München-Wien-Zürich, 2000, 560 S.
 - ISBN 3-506-78625-3 – 128,00 DM.

Seit der Wiedervereinigung Deutschlands ist die Zukunft der deutschen Außenpolitik Gegenstand von Kontroversen. Zunächst ging es um die Frage der Kontinuität. Bewegt sich das größere Deutschland auf den bekannten Pfaden der alten Bundesrepublik? Bleiben die Deutschen weiterhin Antriebskraft der europäischen Integration? Zugleich stellt sich aber immer auch die besorgte Frage, ob es Anzeichen für eine neue Großmachtpolitik der Regierung geben wird.

Staack versucht, zu dieser Auseinandersetzung über Deutschlands künftige Rolle im Rahmen der atlantischen und europäischen Sicherheitspolitik einen zusammenfassenden Beitrag zu leisten, indem er seine Analyse auf die Zeit von Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre konzentriert, als die bundesdeutsche Politik eine Antwort auf Gorbatschows Politik der Perestroika suchte, die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen über die äußeren Aspekte der deutschen Wiedervereinigung stattfanden und sich eine noch festere Einbettung Deutschlands in den europäischen Integrationsprozess durch den Vertrag von Maastricht vollzog.

Seiner Untersuchung legt er Richard Rosecrance' Ansatz einer handelsstaatlich geleiteten Außenpolitik zugrunde. Das vereinte Deutschland, so lautet Staacks Hypothese, habe sich von der außenpolitischen Grundorientierung eines Handelsstaates leiten lassen. Dessen drei Merkmale – Bereitschaft zum Autonomieverzicht durch Multilateralismus, Interdependenz und Kooperation, Primat der Wohlfahrtsoptimierung gegenüber anderen Politikzielen und die Präferenz für zivile Strategien und Instrumente bei der Durchsetzung seiner Interessen in der internationalen Staatenwelt - nimmt Staack zum Anlass zu prüfen, ob bzw. inwieweit die alte Bundesrepublik und das vereinte Deutschland tatsächlich in ihrem außenpolitischen Handeln einer handelsstaatlichen Ausrichtung folgen.

Sein Befund ist relativ simpel: Trotz der strukturellen Veränderungen der europäischen Nachkriegsordnung 1989/90 durch das Ende des Ost-West-Konflikts, die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas sowie den Abzug russischer und der unveränderten Präsenz amerikanischer Truppen auf deutschen Boden erfolgte kein Strukturbruch deutscher Außenpolitik. Drei Gründe hält Staack für entscheidend: Die sicherheitspolitischen Bindungen Deutschlands in der NATO blieben erhalten, die Integration und dauerhafte Kooperation der deutschen Wirtschaftskraft wurde gestärkt, und überdies entschied sich Deutschland für die Anpassung seiner Handelsstaatlichkeit an die veränderten Rahmenbedingungen des internationalen, insbesondere des europäischen Systems. Die Wohlfahrtsoptimierung ran-

gierte wie ehemals bei der alten Bundesrepublik auch in der neuen Bundesrepublik Deutschland vor der Autonomiemaximierung. Deshalb seien denkbare Alternativen wie die Umorientierung zu einer neuen Großmächtspolitik nach britischem oder französischem Muster international nicht mehrheitsfähig gewesen. Allerdings sei auch ein Festhalten an der Handelsstaatlichkeit der alten Bundesrepublik mit den Anforderungen der internationalen Umwelt für das neue Deutschland nicht vereinbar gewesen. Was den Auslandseinsatz der Bundeswehr anbelange, so habe es in dem Punkte der Bündnisverpflichtung eine notwendige Anpassung geben müssen.

Diesem Adaptionsprozess, in dem die Normalisierung deutscher Außenpolitik und die Besiegelung der Abkehr vom 'Sonderweg' und einer Schaukelpolitik zwischen Ost und West zum Ausdruck komme, lagen unverändert drei Prinzipien zugrunde: Erstens, die Bereitschaft Deutschlands zum Autonomieverzicht auch in Zeiten der Umstrukturierung der NATO, einer ungeklärten Verteidigungsidentität und möglichen Osterweiterung des Bündnisses; zweitens, die Beibehaltung der Wohlfahrtsoptimierung, das heißt, auch in Zukunft ist die Sicherung des nationalen Wohlstands und dessen Mehrung wichtigste Determinante deutscher Innen- und Außenpolitik in enger Anlehnung an die Gemeinschaft von Handelsstaaten in der Europäischen Union, in der Deutschland sein eigenes Gewicht steigern will; und schließlich in der strikten Anwendung ziviler Diplomatie, was auch impliziert, dass Deutschland von der Politik der Zurückhaltung Abschied nimmt, ohne jedoch eine Renaissance des Militärischen in der deutschen Außenpolitik zu betreiben.

Im Ergebnis der Studie sieht Staack seine Hypothese bestätigt. Die These vom Handelsstaat Deutschland lasse sich auch nach der Wiedervereinigung belegen. Neben der handelsstaatlichen Grundorientierung würden künftig noch weitere Bestimmungsfaktoren auf die deutsche Außenpolitik einwirken. Je mehr die Selbstbestimmung Europas wachse und die amerikanische Nukleargarantie für die Bündnispartner an praktischer Relevanz verliere, desto weniger taue dieses Instrument zur politischen Einflussnahme bzw. könne es als Tauschgeschäft Sicherheitspolitik gegen Wirtschaftspolitik dienen. Deutschland habe als 'Frontstaat' an der Wohlstandsgrenze zu Osteuropa ein Interesse an Sicherheitsexport. Überdies werde Deutschland auch künftig Souveränitätsverzicht aus eigenem Recht leisten, um die europäische Integration voranzubringen.

Leider verzichtet Staack darauf, seine Quellen in vollem Umfang aufzuführen. So gibt er an, Informationsgespräche mit Akteuren geführt zu haben, ohne zumindest Ross und Reiter zu nennen. Auch das angegebene Quellenmaterial befindet sich keineswegs auf der Höhe der Zeit. Wichtige Veröffentlichungen aus dem Jahre 1998 sollten in einem Band, der zwei Jahre später erscheint, Berücksichtigung finden, zumal das Manuskript 1997 geschrieben, aber erst im Winter 1999 zur Drucklegung abgeschlossen wurde. Gerade in Bezug auf die Untersuchung der Vorgänge um die Wiedervereinigung bedient sich Staack nur der Sekundärliteratur und Pressematerialien, wo weitergehendes Primärmaterial zur Verfügung steht. Somit bleiben einige Befunde an der Oberfläche bzw. werden die eigentlichen Weichenstellungen und ihre Hintergründe großzügig übergangen.

*Hanns Jürgen Küsters
Privatdozent an der Universität Bonn
Leiter der Edition 'Dokumente zur Deutschlandpolitik'
Bundesarchiv, Sankt Augustin*

Nicole PARFAIT (éd.) – *Une entente de raison. La chute du Mur de Berlin et les relations franco-allemandes*, Éditions Desjonquères, Paris, 2000, 154 S. - ISBN 2-84321-029-1 – 120,00 FFR.

Das vergangene Jahrzehnt hat das Angesicht Europas verändert: Deutschland ist wiedervereinigt, seine Bevölkerung und sein Wirtschaftspotential sind gewachsen, so dass der Unterschied zu Frankreich deutlich hervortritt. Zur gleichen Zeit erfuhr in den Augen der Westeuropäer die russische Gefahr durch den Zerfall der Sowjetunion und die Auflösung des Warschauer Paktes eine Aufteilung. Diese radikalen Veränderungen blieben nicht ohne Einfluss auf die deutsch-französischen Beziehungen. Deutschland rückte wieder in das Zentrum des europäischen Kontinents, es braucht sich nicht mehr wegen seiner Einheit noch wegen seiner Sicherheit im Besonderen an Frankreich zu wenden. Letztlich zeichnet die deutsch-französischen Beziehungen sowohl einen besonderen Charakter als auch eine Normalisierung aus. Zugleich bleiben beide Staaten die Protagonisten der Europäischen Union, die dank ihrer Kooperation immer wieder Fortschritte macht.

Die Geschichte dieser neuen Situation unter diplomatischen, strategischen und kulturellen Aspekten zu untersuchen, ist der Fokus des von Nicole Parfait herausgegebenen Bandes. Die Wiedervereinigung, so konstatiert Jacques-Pierre Gougeon in der Einleitung, habe keine neue Macht in Europa hervorgebracht, sondern eher die traditionelle Rollenverteilung zwischen Deutschland und Frankreich verändert. Vor 1990 stellte Deutschland der wirtschaftliche Motor und Frankreich die diplomatische und kulturelle Macht dar. Inzwischen habe sich die Situation geändert und bedinge nunmehr ein radikales Überdenken über die Aufgaben der beiden Mächte.

Im ersten Teil, der mit den Begriffen 'Teilungen, Aussöhnungen und Zögerungen' überschrieben ist, stellen Pierre Béhar und Jean-Paul Kieffer ihre Betrachtungen über das Verhältnis Frankreichs zur Bundesrepublik unter militärisch-strategischen Gesichtspunkten an. Ausgangspunkt ist de Gaulles These von 1958, der Schlüssel der westlich-politischen Konstellation in Europa liege in der angelsächsischen Welt. Während Deutschland Schüler der NATO war, galten die Franzosen stets als Störenfriede. Dies sei jedoch auf die unterschiedlichen Strategien zurückzuführen gewesen. Die Bundesrepublik habe, bedingt durch ihre geographische Lage, stets eine integrierte Verteidigungsstrategie verfolgt, wohingegen Frankreich seit de Gaulle eine eigenständige Weltstrategie im Auge hatte.

Im zweiten Teil untersuchen Gilbert Badia und Maxim Leo das Verhältnis Frankreichs zur DDR, das vor allem nach dem Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR offiziell durch Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine qualitative Veränderung erfuhr. Eingefädelt worden war die Annäherung bereits im Jahre 1970 durch geheime Besprechungen des damaligen französischen Außenministers Maurice Schumann mit dem Beauftragten des SED-Politbüros Hermann Axen, die beide mit Hilfe französischer Kommunisten in Paris zusammentrafen. Wie Moskau, so setzte auch die SED-Führung darauf, Frankreich aus dem westlichen Block der Anerkennungsgegner der DDR herauslösen, eigenständige Beziehungen aufbauen und Bonn damit unter Druck setzen zu können. In Wirklichkeit war die Beziehung Frankreichs zur DDR kein Gegengewicht zu dem viel wichtigeren Verhältnis zur Bundesrepublik, jedoch ein bequemes Mittel, um Druck auf Bonn auszuüben.

Die französische Regierung verstand es geschickt, dieses Instrument einzusetzen. Besonders in Zeiten schlechter Stimmung zwischen Bonn und Paris wie 1970 bis 1973 und 1978/79 wurde diese Karte verstärkt gespielt. Dies dauerte bis nach dem Fall der Mauer an. Selbst beim ersten Besuch eines französischen Staatspräsidenten in der DDR vor Weihnachten 1989 ging Mitterrand noch für längere Zeit von der Existenz der DDR aus. Entsprechend falsch war seine Einschätzung über den neuen DDR-Ministerpräsidenten Modrow, zu dem Mitterrand sagte: 'Sie sind einer der Männer, von denen die Stabilität in Europa abhängt'.

Der dritte Teil des Bandes geht den Entwicklungen der Jahre 1989/90 nach und fragt, wie es zu den Dysfunktionen kam. Seit de Gaulle, so betont Sylvia Lemasson, seien die nukleare Dominanz Frankreichs und die Verantwortung als Besatzungsmacht tragende Pfeiler französischer Deutschlandpolitik gewesen. Dabei hätten sich alle Regierungen stets gegen Pressionen auf Berlin gewehrt und eine Wiedervereinigung unter drei Prämissen gestellt: demokratische Legitimation, Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und die Einbettung des vereinten Deutschland in ein europäisches Sicherheitssystem unter Einschluss der Sowjetunion. Gorbatschow habe Recht gehabt, als er behauptete, ohne die deutsche Ostpolitik und die KSZE wären die Entwicklungen zur Beendigung des Kalten Krieges nicht möglich gewesen. Doch hätten sich schon gegen Ende der achtziger Jahre für die deutsch-französischen Beziehungen neue Aktionsradien abgezeichnet: die Entwicklung der Weltwirtschaft und der amerikanischen Wirtschaft hätten eine Antwort Westeuropas in Form einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erfordert. Differenzen über die zivile Nutzung der Atomenergie, die Stellung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Diskussion um das zukünftige Konzept Europas wären in den neunziger Jahren als neue Herausforderungen hinzu gekommen. Frankreich sei aber sehr verunsichert gewesen, ob das vereinte Deutschland diesen Weg fortsetzt.

Jean-Pierre Froehly sieht die Herausforderungen der neunziger Jahre in dem neuen Bilateralismus, der das deutsch-französische Verhältnis präge. Er nennt zum einen die persönliche Komponente der jeweiligen Beziehungen zwischen dem Staats- und Regierungschef und dem Bundeskanzler und zum anderen die strukturelle Komponente, welche Koalitionsregierung in Bonn bzw. Berlin regiere und ob in Paris Politik im Rahmen einer Cohabitation gemacht werde. Der deutsch-französische Motor in der EU habe es außerdem schwerer als früher, weil der Multilateralismus zugenommen und die Gemeinschaft gewachsen sei. Die vollständige Umstrukturierung der französischen Streitkräfte habe auf deutscher Seite die Frage nach der gemeinsamen Sicherheitspolitik aufgeworfen.

In dieses politisch-strategische Themenspektrum passen die auf die Untersuchung von Perzeptionen ausgerichteten Beiträge von Michael Nerlich über das Frankreich-Bild in den deutschen Universitäten und von Michel Cullin über die Versöhnung in den deutsch-französischen Beziehungen sowie die Frage von Dorothee Röseberg nach dem Mythos Frankreich in der DDR nur bedingt hinein, zumal die gezeichneten Strukturen sehr cursorisch sind.

Die insgesamt interessanten Fragestellungen und Ausführungen sind in einigen Beiträgen leider nur mit spärlichen Belegen oder weiterführenden Quellenhinweisen versehen worden. Darin liegt ein Manko eines Bandes, der ansonsten vornehmlich von französischer Seite das Verhältnis zu den beiden deutschen Staaten anleuchtet und damit die gegenwärtigen deutsch-französischen Probleme verständlicher macht.

*Hanns Jürgen Küsters
Privatdozent an der Universität Bonn
Leiter der Edition 'Dokumente zur Deutschlandpolitik'
Bundesarchiv, Sankt Augustin*

Max JAKOBSON – *Finnland im neuen Europa*, Vorwort George F. Kennan, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH., Berlin, 1999, 153 S. - ISBN 3-87061-867-1 - 39,00 DM.

Max Jakobson is probably Finland's best-known political commentator. A former Finnish ambassador to the United Nations (1965-72) and a long-time political adviser to Finland's longest serving president, Urho Kekkonen, Jakobson has been an influential member of the Finnish foreign policy establishment for almost half a century. Indeed, it is quite appropriate that the foreword to his new book is written by another, and even better known, foreign policy 'guru', George F. Kennan. Like Kennan, Jakobson has at times expressed his dissent regarding the course of his native country's foreign policy. Much like Kennan Jakobson is also a prolific and insightful writer and analyst. Moreover, like Kennan Jakobson's thinking fits clearly into the 'realist' school of thought.

This book, also available in English, summarises Jakobson's perspective of the international changes since the fall of the Berlin Wall and their impact on Finland's position. The historical introduction that precedes an analysis of the 1990s, however, does take up much of the book (3 of the 6 chapters). Jakobson summarises his views (and experiences) of Finland's relatively short experience as an independent nation state since 1917, re-visiting briefly Finland's World War II experience and the precarious position of the country during the Cold War. Jakobson devotes a fifth of the book to the summary of Finnish neutrality, the policy he was instrumental in defending - particularly vis-à-vis Western decisionmakers and audiences - during his years as a member of Kekkonen's inner circle. The key point is straightforward: neutrality was a necessary strategy for maintaining Finland's position as an independent nation state.

As the title indicates, however, Jakobson is mostly concerned with the role that Finland plays in the new post-Cold War Europe. His main thesis is fairly straightforward: since the collapse of the Soviet Union Finland has moved away from its neutrality and firmly established itself as part of the 'West'. Given that the German edition of the book appeared just before Finland took over the rotating six-month presidency of the European Union in July 1999 (and while Finland's then President Martti Ahtisaari was acting as a mediator in the Kosovo conflict), this point was extremely timely. Yet again, the underlying argument is as 'realist' as Jakobson's analysis of Finnish neutrality during the Cold War: in the post-Soviet world Finland's 'room for manoeuvre' as an independent nation comes through its active participation in the most significant international mechanisms shaping the structure of the new Europe. Of these, the European Union (EU) is, obviously, the key institution. In this context Jakobson even expresses a degree of optimism about Finland's centuries-old arch enemy: the changes in Russia, he implies, will not endanger Finland's new 'Western' course. Indeed, it is inconceivable that the leadership of the new Russia will have anything to gain from acting more aggressively towards its north-western neighbour than it has in the past decade.

Indeed, there should be no major surprise here; Jakobson is simply following the same logic that had made him an outspoken defender of Finnish neutrality during the Cold War. What counts, in short, is the answer to the general question: what is the correct policy to preserve my country's status as an independent nation state? During the Cold War, given Finland's geopolitical position and the strength of the Soviet Union, neutrality served as a means of reducing the threat from the East while maintaining Finland's Western ties. After the collapse of the USSR, Jakobson has, however, been more than ready to abandon any sentimental attachment to neutrality, not because it would mean the continuation of some form of Finlandization (a notion he frequently rejected) but because the Finnish nation is better preserved within the EU - and perhaps even as a member of NATO - than by pursuing a policy out of touch with its times. In short, neutrality served Finland's 'national interest' well during the Cold War. Now, its time has passed. As such there is little new here for those who are familiar with Jakobson's other writings. Both his 1961 account *The Diplomacy of the*

Winter War and his (semi-official) 1968 book *Finnish Neutrality* were very much based on realist assumptions about a small nation state's travails in a world dominated by shifts in the distribution of power and the unchangeable laws of geopolitics.

But is something missing? Is the stress on the primacy of the nation state perhaps out of date in an age characterised by globalisation? What about the domestic, social and economic pressures and implications of the high politics that Jakobson describes in this book? These are questions that can hardly be answered in *Finland im neuen Europa*. Indeed, important though they are, such 'soft' issues have never been part of Max Jakobson's impressive command of the international arena. His was, and remains, a world of high politics and diplomacy; a world, in effect, dominated by powerful men (and more recently, particularly in Finland, by powerful women).

This diminishes by no means the value of Jakobson's book as an introduction to the broad concerns and general political background of Finland's new-found position as an active participant in European integration. It is simply to warn the reader that *Finland im Neuen Europa*, while an eminently readable and straightforward account of Finland's road to the EU, is only one part of the story written with a particular slant. While Jakobson has provided us with a masterful synthesis of how a realist would view contemporary Finland in the context of European integration, those interested in how 'non-traditional' transnational forces affect the north-eastern part of the EU need to look elsewhere.

Jussi M. Hanhimäki

Professor of International History and Politics
Graduate Institute of International Studies, Geneva

LEHMANN Paul-Jacques – *De l'ange gardien du franc au bâtisseur de l'euro. Histoire et évolution des banques centrales*, L'Harmattan, Paris, 2000, 270 p. – ISBN 2-7384-9646 – 21,34 Euro.

One of the front-page topics during the second half of 2001 is obviously the euro in its physical form: the notes, the coins and the cash changeover. More than 350 million Europeans are witnesses and actors of one of the biggest exchange operations in the history, when the "old" currencies of 12 countries will disappear and be replaced by the euro.

Of course, like electricity that does not "simply" come out of the plug in the wall of our living room, banknotes do not "simply" come out of cash dispensers installed in the façade of our banks.

The nation wide interest in Europe (and elsewhere) for the new currency might be an excellent catalyst for the question (or rather for the answer of the question) of the real origin of banknotes. The answer is easy and rapidly found: the Central Bank. But after going a little bit in-depth into the question, it appears as easily and as rapidly that behind the concept "Central Bank" is hidden a much bigger reality that goes far beyond the banknote issuing activity (the most visible one of a Central Bank) and that the history of the institution "Central Bank" is a compendium of the economic, monetary and institutional history of the country for the currency of which the central bank is responsible in the frame of its attributions.

Professor Paul Jacques Lehmann's book "*De l'ange gardien du franc au bâtisseur de l'euro*" ("From the watch angel of the franc to the builder of the euro") comes at the right moment to give well founded answers in this field. The title might suggest that the book pic-

tures the history of the *Banque de France* (the book is published in 2000, the bicentennial year of the BdF), but the sub-title is more evocative: “*Histoire et évolution des banques centrales*” (History and evolution of the central banks), indicating that the scope of the book is much larger.

The origins of what we call today “Central Bank” go back to the XVIIth century with the foundation of the Bank of Amsterdam (1609), the Sveriges Riksbank (1656), the Bank of England (1694). But not all Central Banks are “old ladies” and some are created in the XXth century, amongst them some very prestigious ones: Swiss National Bank, Reserve Bank of Australia, Bank of Canada, the Deutsche Bundesbank and, of course, the European Central Bank. It is interesting to note that out of the 15 Central Banks of the European Union Member States, 13 have been founded before the year 1900. The first non-European Central Bank is the Bank of Japan, founded in 1882. The two remaining EU Central Banks are the Deutsche Bundesbank (created in 1957, but there were several predecessors reaching back into the XIXth century) and the Central Bank of Luxembourg, whose first business day coincided with the first business day of the European Central Bank (1st of June 1998).

The author, professor of economics, makes an in-depth analysis of the evolution of central banks from “mere” issuing authorities to independent institutions in charge of the monetary policy. He addresses moreover the variety of possible statutes of central banks, their role and that of monetary policy in the frame of the general economic policy. In a concise and precise language the author explains classical concepts like lender of last resort, open-market operations, seigniorage, price stability, payment systems, the ECB’s proceedings to regulate the liquidity of the banking sector, systemic risks of the financial system, a.s.o. A voluminous list of reference literature is added at the end of the book. The author’s strength (or his pedagogical talent) lies in his capacity to masterly mix objective description and critical analyse of monetary facts, intermingled with interesting excursions into the classical theories and their controversial debates on the choice of the objectives of a central bank’s activity.

The book is most instructive in a time in which the euro attracts the public interest to questions on money and central banks although the style of the book calls for an attentive and concentrated reading, especially by readers not fully acquainted with the subject. General appreciation: highly recommended.

René Link

Head of Cash Department Central Bank of Luxembourg

Kevin RUANE – *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, Palgrave Publisher, Basingstoke, 2000, 252 p. - ISBN 0-333-91319-1 – 45,00 £.

Die Anglo-Amerikanische ‚special relationship‘ ist einer der beliebtesten, wenn auch nur selten wirklich fundiert begründeten, Gemeinplätze in Fragen außenpolitischer Strategien Großbritanniens. Was macht diese ‚special relationship‘ besonders? Worauf basiert sie? Welchen Einfluss hat das Vereinigte Königreich in dieser Beziehung und welchen Einfluss haben die jeweiligen politischen Akteure?

Der britische Historiker Kevin Ruane hat eine äußerst willkommene und fundierte Studie der Anglo-Amerikanischen ‚special relationship‘ in der Zeit von 1950 bis 1954 vorgelegt. In Westeuropa waren die frühen fünfziger Jahre durch die bemerkenswerten Anstrengungen der Benelux Länder, Deutschlands, Frankreichs und Italiens gekennzeichnet, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ins Leben zu rufen. Sinn und Zweck der EVG

war die institutionalisierte Einbindung der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland in die Sicherheitsarchitektur Westeuropas. Zurecht verweist Kevin Ruane darauf, dass die äußerst komplexen und komplizierten Verhandlungen nicht allein motiviert waren durch Anstrengungen den Prozess der europäischen Integration voranzutreiben. Vielmehr weiß der Autor um die Wichtigkeit des Kalten Krieges im Hinblick auf die EVG-Verhandlungen. Der Indochinakonflikt, Korea und die steigende Kriegsfurcht in Europa der fünfziger Jahre finden gebührende Beachtung.

Es wird argumentiert, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien Zweifel am französisch initiierten EVG-Projekt hatten. Die vorliegende Studie behandelt Großbritanniens Europapolitik und betont den amerikanischen Einfluss auf die Festlegung der britischen Strategie hinsichtlich Fragen zur Europäischen Integration. Kevin Ruane argumentiert, dass der britische Positionswechsel von anfänglicher Ablehnung zu enthusiastischer Befürwortung des EVG-Projektes sich im wesentlichen durch die anfänglich unsichere Bewertung der Position von US-Außenminister John Foster Dulles erklären lässt. In Wirklichkeit bewerteten die Vereinigten Staaten, und hier vor allem der US-Kongress, die EVG als entscheidende Nagelprobe, ob Europa weiter militärisch unterstützt werden sollte. Nachdem John Foster Dulles sich als Befürworter entpuppte, präsentierte sich das Vereinigte Königreich als ebenso entschiedener Unterstützer der EVG-Initiative. Kevin Ruane hebt gezielt die Rolle des britischen Außenministers Anthony Eden hervor. Kevin Ruanes Analyse folgend, waren Anthony Eden und die britischen Konservativen klare Befürworter der EVG-Anstrengungen. Großbritannien wollte die EVG und war bereit bemerkenswerte Verpflichtungen einzugehen. Anthony Eden erwies sich hier als ein pragmatischer Außenminister und ganz bestimmt nicht als Gegner kontinentaleuropäischer Integrationsanstrengungen.

Besondere Aufmerksamkeit widmet Kevin Ruane den Ereignissen im Oktober 1954, nach Kevin Ruane der Zeitpunkt der eigentlichen diplomatischen Krise, als die französische Nationalversammlung die Ratifikation des EVG-Vertrages ablehnte. Kevin Ruane argumentiert, dass die Krise von 1954 weitreichende Konsequenzen hatte und schließlich zur Infragestellung des Nordatlantikpaktes (NATO) führte. Die deutsche Wiederbewaffnung wird hier zu einem britischen Verhandlungsziel aus Furcht vor einem amerikanischen Rückfall in den Isolationismus. Großbritannien ergriff die diplomatische Initiative und führte die anderen Mächte zur begrenzten Lösung der Etablierung der Westeuropäischen Union und, verbunden damit, der deutschen NATO-Mitgliedschaft. Wichtigstes Ziel britischer Europapolitik war es, die Vereinigten Staaten in Europa zu halten. Um das zu erreichen, nahm Britannien weitreichende Verstimmungen mit seinen europäischen Nachbarn in Kauf. Schlussendlich hatten die Amerikaner zu akzeptieren, dass ein weitergehendes Bündnis nicht realisierbar sein würde. Weiter argumentiert Kevin Ruane, dass das Vereinigte Königreich seine Verhandlungserfolge von 1954 wenig später in der Suezkrise teuer bezahlen musste. Anthony Eden hatte sich zu weit hervorgewagt, John Foster Dulles verübelte ihm seine unabhängige Handlungsweise. Als Resultat verweigerte Amerika Großbritannien in der Suezkrise die Unterstützung.

In methodologischer Hinsicht glänzt Kevin Ruane mit seinem sehr intensiven Gebrauch von sowohl britischem als auch amerikanischem Archivmaterial. Weiterhin ist die sehr gründliche Untersuchung der Rolle des jeweils beteiligten Führungspersonals hervorzuheben. Gelungen ist auch die Analyse bezüglich der Rolle Deutschlands und Frankreichs im Hinblick auf die Anglo-Amerikanischen Beziehungen. Ganz besonders widmet Kevin Ruane sich der Rolle der bereits existierenden westeuropäischen Sicherheitsstruktur auf die EVG-Verhandlungen. Allerdings steht dem Bild einer hervorragenden Recherche ein Mangel an systematischer Analyse entgegen. Wichtige Fragen bezüglich des Verhältnisses von Strukturen und Akteuren, oder auch zum Einfluss von Normen auf nationale Präferenzen, werden nicht aufgeworfen.

Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft war aus sehr unterschiedlichen Gründen für die verschiedenen westlichen Mächte von großer Bedeutung. Kevin Ruane's Buch liefert einen sehr fundierten Beitrag zur amerikanischen und britischen Rolle in diesem letztendlich gescheiterten Projekt. Auch wenn Kevin Ruane's Buch keine letzten, ultimativen Antworten präsentiert, so leistet es doch einen sehr lesenswerten Beitrag zur Geschichte des Aufstiegs und Falls der EVG. Frankreich hatte das Projekt initiiert, Frankreich hat ihm schlussendlich die Zustimmung verweigert. Deutschland fand über die EVG-Krise seinen Weg in die NATO und in das westliche Bündnis. Das Vereinigte Königreich leistete hierzu einen sehr wichtigen Beitrag. Für die Vereinigten Staaten besaß die anglo-amerikanische Beziehung nie den gleichen hohen Stellenwert wie für Großbritannien. Kevin Ruane erinnert uns daran.

Tim Noetzel
Student at St Antony's College
University of Oxford

Raymond SALLER – Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union, Würzburg, Ergon Verlag, 1999 – ISBN 3-933563-42-9 – 58,00 DEM

The political discussion about the role of regions in Europe, which had started with the rise of regional movements in the 70ies, got a fresh impetus from European integration in the late 80ies. The intergovernmental conference of 1985/86 on the first revision of the European treaties leading to the Single European Act evokes the fear of some of the European regions. Especially the German *Länder* worried about the growing pressure of European Integration on the German federal system. Thus, the question of the political and constitutional significance of the so called "third level" within the European system found its way on the agenda. The scientific debate followed the political discussion and produced plenty of studies on regional governance in Europe, especially in the mid 90ies. The work of Raymond Saller ranges among these, analysing possibilities and constraints of local and regional participation in European governance. In his study Saller is focusing on the Committee of the Regions (CoR) and the German *Länder*. The main questions are: In how far could growing regional participation be applied in EU governance? Which would be the adequate form of participation, especially for the German *Länder*, to get their interests successfully represented in European multi-level governance? Could far-reaching participation be ensured through an improvement of the CoR? Should a future European model function like German interlocking politics (*Politikverflechtung*) or should it be characterised by a clear cut of competence? Is a complementary commitment of the German local authorities necessary?

In order to answer these questions Saller first gives an overview of the divergence of regional as well as local competence and financial resources within the European nation-states. As supplementary information he makes a short presentation of regional and local authorities in the EU system. Although the author is not presenting anything new in these chapters, his work could serve as a comprehensive overview.

More in detail, chapter four and five analyse the direct effects of EU policy on local and regional authorities in Germany as well as the regional strategies to influence EU policy-making. However, in his analyses of regional strategies Saller restricts himself to the formal participation of the German *Länder*. According to his study influence on the EU decision-making process may be taken in the following ways: the national system confers the German *Länder* a veto possibility in the delegation of competence to the EU level; according

to article 146 of the Maastricht Treaty regional authorities can speak for the member state in the council and through the CoR. In all other decision-making procedures the Länder have to look for support in the Council or the European Parliament. This view is a very limited one which is not taking into account various possibilities of informal lobbying by regional authorities. To take the example of German regions, they follow a two-fold strategy in pursuing their interests. They are involved in European policy-making through the institutions of German federalism in co-operation with the Federal Government as a type of 'doubled interlocking politics' (*doppelte Politikverflechtung*) and they are directly interacting with the European level.

The oldest institution is the Observer of EU Affairs for the Länder (*Länderbeobachter*). Since 1958, he has been reporting mainly on Council decision-making and, to a lesser extent, on deliberations of the Commission, including important background information. Another form of participation involves the sending of Länder representatives as part of the German delegation. This refers to negotiations in those deliberative bodies of the Council and Commission affected by the *Bundesrat* (second "regional" chamber) procedure. As a complement to their inclusion via the Federal Government, the Länder have sought out direct contact with the Commission in an effort to increase the flow of information from Brussels and to do their own lobbying there. The infrastructure for this was created in the mid-1980s with the opening of Information Offices of the Länder. These representations were given legitimacy in their function as permanent contacts between Länder and EU through the 1992 amendments to the Basic Law.

Subsequently, Saller narrows down his study to the CoR as an instrument to extend regional and local participation, without taking a closer look at other possibilities. For the reader it would have been better to substantiate this choice in order to value the degree of generalisation.

Analysing the CoR Saller comes to the conclusion, that it is playing an important role in European decision-making but that it will not and should not gain more competence or resources in the near future. The main argument given to undermine this hypothesis has to be seen in the heterogeneity of the subnational structures within European member-states. As opposed to the German situation, where all the Länder are vested with the same competence and thanks to equalisation payments, are provided with more or less the same resources, at the European level the situation is different. Therefore, according to Saller, a CoR functioning as a third chamber, like the *Bundesrat*, is not going to be realised. Putting forward this argumentation, Saller's normative bias is becoming obvious. He argues, that even for efficiency aspects a direct participation would not be desirable. A multi-level system attributed with interlocking levels could never be efficient, but would be in desperate need for clear structures and exclusive competence for each level. A political structure of the Community which is based on the participation of all different regional authorities, could not hold according to Saller a high capacity of acting. Thus, Saller is arguing out of a perspective which is clearly marked by out-put legitimacy (Scharpf). Efficiency is the only indicator for legitimate policy-making at EU level. This limitation should be made explicit by the author since other indicators for legitimate policy-making, such as democratic accountability could have been chosen. This limitation is even precarious because Saller is recognising the European system as a multi-level system with interlocking arenas and sectoral networks characterised by consociational decision-making. Thus, it is unintelligible why clear structuring should be desirable for the further development of the system. In addition there are examples like Switzerland which have shown us, that for the management of heterogeneity consensual problem-solving has proved to be the most adequate.

Staying in Saller's argumentation there are two attributes giving a region the propensity to go European: competence and financial resources. Recent research has shown, that in addition regions must be able to interact strategically with the European level. The analysis

comes to the conclusion that there is a structural difference between the regions in the EU when it comes to the ability of strategic interaction. As shown by research the ability of strategic interaction is not necessarily distributed along the common north-south division of developed and less developed regions. On the contrary, we are facing new cleavages within the EU. In the German example it is not longer the fight between the German Länder against the Federal state for more participation in European policy and no longer the fight of European regions for formal representation in Brussels. The community – or better say partnership of convenience – of German Länder as well as European regions has broken up. Strong regions able to interact successfully press for more competition among the regions, accepting growing incoherence between the regions in Europe. Hence, the "Europe of the regions" propagated by regional actors in the 80ies should be replaced by the image of the "Europe of competing regions". Taking into account the varying ability to interact strategically, the different resources and competence, regional competition could lead to a deep cleavage between weaker and stronger regions, not easily to be rectified. The author should be aware of the consequences of his implicit normative bias.

Dr. Michèle Knodt

*Fakultät für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II
Universität Mannheim*

David W. P. LEWIS and Gilles LEPESANT (eds.) – What Security for which Europe? Case Studies from the Baltic to the Black Sea, Peter Lang, New York, 1999, 211 p. - ISBN 0-8204-4268-2 – 76,00 SFR.

Fragestellungen und Inhalte der sicherheitspolitischen Diskussion in Europa ändern sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts äußerst rasch. Dies wird dem Leser dieses Buches besonders eindringlich vor Augen geführt. Sofort entdeckt man nämlich, dass die hier veröffentlichten Texte aus einer Zeit stammen, in der die vorrangigen Problemfelder europäischer Sicherheitspolitik primär im Lichte einer NATO-Osterweiterung gesehen wurden. Vieles hat sich seither in der europäischen Sicherheitsarchitektur verändert – vom NATO Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik bis hin zu ersten entscheidenden Veränderungen im Rahmen der gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik, insbesondere im Bereich einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union.

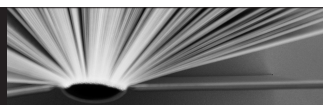
Wenngleich die in diesem Sammelband vereinten Texte, die verschiedene Tagungsbeiträge der Jahre 1996-1998 darstellen, streckenweise natürlich als „überholt“ oder zumindest als „nicht mehr ganz zeitgemäß“ erscheinen, so darf dies nicht zugleich Anlass dafür sein, dem Buch wenig Aufmerksamkeit zu schenken. Viel zu wichtig sind zahlreiche der hierin angesprochenen Fragen und Probleme auch für die aktuelle Diskussion. In dieser öffentlichen Debatte um die Zukunft Europas dominiert nämlich die Perspektive Westeuropas, während andererseits politische, ökonomische, soziale und strategische Aspekte des Ostens häufig völlig ausgeklammert werden. Allein aus diesem Grund ist es schon wohltuend, sich einmal näher mit der Situation der Länder zwischen dem Baltischen und Schwarzen Meer zu beschäftigen. Dies erfolgt in diesem Buch in ausführlicher Weise, so unter anderem mit Beiträgen über die strategische, ökonomische und geopolitische Situation von Staaten wie der Ukraine, Belarus, Moldawien und deren Beziehungen zu Russland.

Die Analyse selbst konzentriert sich auf zwei zentrale Aspekte: a) den politischen Transformationsprozess in dieser Region mit der Herausbildung neuer politischer und nationaler

Einheiten sowie den Veränderungen in den transnationalen Beziehungen (insbesondere das jeweilige Verhältnis zu regionalen Mächten wie Russland und der Türkei); b) ausgewählte sicherheitspolitische Problemfelder und sogenannte „neue Bedrohungen“ (z.B. organisiertes Verbrechen, Korruption, Abhängigkeiten in der Energieversorgung). In dieser Hinsicht sind einige der Texte besonders lesenswert und aufschlussreich. Sie zeigen zugleich auch wie schwierig es sein wird, das gegenwärtige politische Programm zur Schaffung einer „gemeinsamen europäischen Identität“ – und darauf aufbauend einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einer erweiterten Europäischen Union – zu verwirklichen, in der diese Region nicht mehr ein Außen darstellt, sondern vielmehr einen integrierten Bestandteil bildet.

Die Lektüre des Buches verstärkt wahrscheinlich die Überzeugung, dass in der kulturellen, ethnischen, sprachlichen und politischen Vielfalt des europäischen Kontinents eine besondere Chance im Hinblick auf eine Neugestaltung in der Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts liegt. Aber genau diese Vielfalt macht es so schwierig, in der heutigen Debatte um die Zukunft Europas wirklich genau bestimmen zu können, von „welcher Sicherheit“ und von „welchem Europa“ nun eigentlich konkret die Rede ist. In diesem Band kommen zweifellos Länder und Kulturkreise zu Wort, die bisher nur wenig zur Kenntnis genommen wurden.

*Univ.-Doz. Dr. Franz Kernic
Universität Innsbruck*

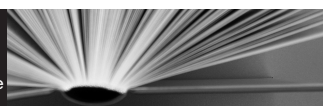


Lobbying als Beruf

Die Autoren untersuchen Interessengruppen in der Europäischen Union und fragen nach den aktuellen Strukturen und Veränderungen der europäischen Interessenvermittlung sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht. Der dargelegte Euro-lobbyismus offenbart ein eigenes Strukturmuster, das sich vom Pluralismus und Neo-Korporatismus nationalstaatlicher Staat-Verbände-Beziehungen abhebt und darin deutlich mit den EU-spezifischen Problemen der mangelnden Transparenz und Legitimität, z.T. auch der mangelnden Effektivität und Effizienz zusammenhängt. Das Buch stützt sich nicht nur auf die Ergebnisse der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Forschung, sondern verarbeitet auch zahlreiche Interviews mit Vertretern europäischer Institutionen, Verbänden und Lobbying-Büros. Es eröffnet damit wichtige Einblicke in die wachsende Bedeutung europäischen Lobbyings und dokumentiert die stetige Professionalisierung einer eigenen Berufsgruppe von Lobbyisten mit ihren spezifischen Arbeitsformen und Strategien, Karriereverläufen und beruflichen Netzwerken. Ein wichtiges und nützliches Buch für all diejenigen, die mehr über europäische Interessenvermittlung und europäische Politik erfahren wollen.



Christian Lahusen/Claudia Jauf
Lobbying als Beruf
Interessengruppen in
der Europäischen Union
2001, 223 S., brosch.,
58,- DM, 51,- sFr,
ISBN 3-7890-7484-5



Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen

Wolfram Kaiser

Culturally Embedded and Path-Dependent: Peripheral Alternatives to ECSC/EEC “core Europe” since 1945

Constructivists share non-material conceptions of state power and influence. They emphasize the importance of historical orientations, identity and ideology for foreign policy-making. This article evaluates the role of such “soft” factors to explain the origins and evolution of peripheral conceptualisations of Europe among the founding member states of EFTA in the post-war period as alternatives to the ECSC/EEC “core Europe”. It concludes that such alternative conceptualisations based on peripheral identities continue to exist. After the end of the Cold War, however, globalisation and the threat of American hegemony and unilateralism have reduced their influence on the policy-making process inside the enlarged European Union which is now developing a more cohesive international identity.

Les attaches culturelles et historiques des alternatives «périphériques» au «noyau» communautaire de la CECA et de la CEE depuis 1945

Les constructivistes partagent des conceptions non-matérielles de la puissance et de l'influence étatique. Ils insistent sur le rôle des orientations historiques, de l'identité et de l'idéologie au niveau du processus décisionnel en matière de relations internationales. La présente contribution expose l'influence des dits «*soft factors*» sur les origines et l'éclosion dans les Etats fondateurs de l'AELE de concepts européens périphériques en tant qu'alternatives au «noyau dur» de l'Europe communautaire de la CECA et de la CEE. Fondées sur des identités périphériques, ces conceptualisations nées au lendemain du conflit mondial persistent, quoique la fin de la Guerre Froide a réduit leur importance. La globalisation ainsi que le danger hégémonique et l'unilatéralisme prononcé des Etats-Unis ont en effet stimulé le développement d'une identité internationale plus cohérente.

Kulturell eingebettet und pfadabhängig: Periphere Alternativen zum EGKS/EWG-„Kerneuropa“ seit 1945

Konstruktivisten teilen nicht-materielle Konzeptionen von staatlicher Macht und Einfluss. Sie betonen die Bedeutung von historischen Orientierungen, Identität und Ideologie für außenpolitische Entscheidungsprozesse. Dieser Beitrag untersucht die Rolle solcher „weicher“ Faktoren, um die Wurzeln und die Entwicklung peripherer Konzeptualisierungen Europas in den Gründerstaaten der EFTA in der Nachkriegszeit als Alternativen zum EGKS/EWG-„Kerneuropa“ zu erklären. Es zeigt sich, dass solche alternativen Konzeptualisierungen fortbestehen, die auf peripheren Identitäten gründen. Allerdings haben nach dem Ende des Kalten Krieges vor allem die Globalisierung und die Gefahr einer Hegemonie und eines ausgeprägten Unilateralismus der Vereinigten Staaten deren Bedeutung für politische Entscheidungsprozesse in der erweiterten Europäischen Union reduziert, die eine zunehmend kohärentere internationale Identität entwickelt.

Thorsten B. Olesen

The Dilemmas of Interdependence: Danish Foreign Policy 1945-1972

It is often claimed that Danish post-1945 foreign policy has 'suffered' from neutralist inclinations. While it is true that Denmark historically has a record of neutralism, especially during the period 1864-1945, the label is less appropriate for describing Danish foreign policy behaviour during the post-war period. Not least because Denmark actually entered important multilateral cooperative frameworks such as the UN (1945), NATO (1949) and the EEC (1972) which was incompatible with a policy of neutrality.

On the other hand, Denmark has seen particular problems in adapting to the multilateralization of post-war foreign policy-making, not least within its Atlantic and European frameworks. And it is equally clear that some of these problems stem from the foreign policy tradition and the foreign policy outlook created during the years of neutrality. But the neutrality tradition was only one reason why Danish alignment with NATO and the EC took on the character of a security dilemma and a market dilemma respectively.

This article traces and discusses the character and background of these dilemmas during the period 1945-1972. It does so by first presenting the main pillars of post-war Danish foreign policy: UN-policy, NATO-policy, Europe-policy and Norden-policy. These pillars were all orientated towards multilateral frameworks, and therefore the following chapter surveys how Denmark generally coped with and adapted to the growing interdependence of post-war international politics. The third section then zooms on the specific problem areas mentioned above, the security dilemma and the market dilemma, demonstrating that the roots of the dilemmas must be found in a complex interplay of both external and internal factors such as the Cold War, Danish market dependency, Danish military and economic capabilities, domestic social and political antagonisms as well as in the manner how these factors were perceived and interpreted. In the conclusion the article puts the Danish foreign policy of the period 1945-1972 into perspective by comparing the experience of this early period with the contemporary Danish foreign policy of the 1990s.

Les dilemmes de l'interdépendance: la politique extérieure du Danemark (1945-1972)

On entend souvent dire que la politique étrangère danoise de l'après-Deuxième Guerre mondiale aurait «souffert» d'un penchant pour le neutralisme. Tandis qu'il est vrai que le Danemark historique - surtout entre 1864 et 1945 - a développé une tradition neutraliste, ce comportement en matière de relations internationales apparaît moins dans la politique étrangère du pays au lendemain de 1945. L'adhésion danoise à l'ONU (1945), à l'OTAN (1949) et à la CEE (1972) en est la preuve: le ralliement à ces importantes structures de coopération multilatérale est incompatible avec une politique de neutralité.

D'un autre côté, il est vrai que le Danemark a connu des problèmes particuliers en s'adaptant au multilatéralisme de la politique internationale de l'après-guerre, notamment dans le cadre des structures atlantiques et européennes. Il est clair aussi que certaines de ces difficultés dérivent de la politique étrangère traditionnelle et de l'image du pays qu'elle avait créée au fil de la période de neutralité. Toutefois, le neutralisme constitue seulement une raison parmi d'autres pour expliquer le dilemme de sécurité et le dilemme commercial généré par l'alignement danois sur l'alliance atlantique et la communauté européenne.

Le présent article retrace et discute les caractéristiques et les fondements de ces dilemmes entre 1945 et 1972. Quatre piliers de la politique étrangère danoise peuvent être distingués: la politique de l'ONU, la politique de l'OTAN, la politique européenne et la politique «Norden». Les dits piliers étaient tous axés sur des organismes multilatéraux, ce qui nous permet, d'analyser comment, en général, les Danois ont fait face, respectivement se sont adaptés à l'interdépendance croissante en politique internationale de l'après-guerre. Enfin nous examinons d'une façon plus approfondie les dilemmes spécifiquement danois pour dégager leurs origines qui remontent à une combinaison complexe de facteurs à la fois externes et internes comme la Guerre froide, les assujettissements du commerce danois, les capacités militaires et économiques du Danemark, sa politique sociale et ses antagonismes politiques. La présentation tient compte aussi de la façon dont ces différents éléments ont été perçus et interprétés. En guise de conclusion, l'article met la politique étrangère de 1945 à 1972 en rapport avec celle des années 1990 pour comparer les expériences de la période précoce avec les comportements plus récents en matière de relations internationales.

Die Dilemmas der Interdependenz: Dänemarks Außenpolitik von 1945 bis 1972

Oft wird behauptet, die dänische Nachkriegsaußenpolitik habe unter neutralistischen Einflüssen „gelitten“. Gewiss, das historische Dänemark – besonders in der Zeitspanne zwischen 1864 und 1945 – kennzeichnet sich durch eine ausgeprägte neutralistische Tradition, die aber für die Zeit nach 1945 weit weniger bestimmend für das außenpolitische Verhalten des Landes war. Der beste Beweis hierfür liegt im dänischen Beitritt zur UNO (1945), zur NATO (1949) und zur EWG (1972), die allesamt internationale Strukturen multilateraler Kooperation bilden und daher mit einer Neutralitätspolitik unvereinbar sind.

Andererseits steht fest, dass Dänemark besondere Schwierigkeiten bei der Anpassung an die zunehmend multilaterale Ausrichtung der internationalen Politik in der Nachkriegszeit kannte, besonders im Rahmen der atlantischen und europäischen Strukturen. Sicher ist ebenfalls, dass manche dieser Probleme aus den Jahren der Neutralitätspolitik und der daraus resultierenden Abkoppelung des Landes von der Weltbühne herrühren. Trotzdem bildet der Neutralismus nur einen unter vielen Gründen die das dänische Sicherheits- und Handelsdilemma im Zusammenhang mit dem NATO- und dem EWG-Beitritt hervorriefen.

Der vorliegende Beitrag analysiert und diskutiert das Erscheinungsbild und die Hintergründe dieser Zwangslage zwischen 1945 und 1972. Vier Grundpfeiler bestimmen damals die dänische Außenpolitik: die UNO-Politik, die NATO-Politik, die Europapolitik und die Politik des „Norden“. Alle vier Grundpfeiler sind auf multilaterale Organisationen ausgerichtet und ermöglichen uns daher eine Analyse des generellen Verhaltens von Dänemark gegenüber der sich stets erweiternden Interdependenz in den internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit. Es folgt eine nähere Untersuchung des spezifisch dänischen Dilemmas dessen Begründung in einem komplexen Zusammenspiel externer und interner Faktoren zu finden ist, wie z.B. dem Kalten Krieg, der Abhängigkeit des dänischen Handels, der wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten des Landes, seiner Sozialfürsorge und seiner inneren politischen Antagonismen. Die Darstellung berücksichtigt auch die Art und Weise wie diese verschiedenen Elemente wahrgenommen und interpretiert wurden. Den Abschluß des Beitrags bildet ein Vergleich der frühen, in den Jahren 1945-1972 gemachten Erfahrungen mit der dänischen Außenpolitik des letzten Jahrzehnts.

Roland Maurhofer

Revisiting the Creation of EFTA: the British and the Swiss Case

Contrary to the prevailing view it is argued that the driving forces in the creation of EFTA were not, at first, the industrialists of the non-six and, at a later stage, a handful of Scandinavians and the Swiss high officials. Instead, EFTA was the result of an initiative of a group of Whitehall officials.

The starting point for the creation process of EFTA was the idea of an alternative negotiating body in the troublesome FTA negotiations in the OEEC. As early as in summer 1957 Whitehall officials reckoned that a deal for the FTA could be brokered with the EEC if some of the non-six would pool their bargaining power. To establish a FTA among themselves first turned out to be the best option for such a course. In spring 1958 the blueprint for a small FTA was ready. At its core was the UNISCAN group. Since Britain could not appear to lead the counter initiative against the six, the Whitehall officials chose a strategy of “angling for invitation”, i.e. inciting the industrialists and the Scandinavians to propose the creation of a small FTA.

The Swiss signalled they would negotiate a separate bilateral deal with the Six if the large FTA would fail. Switzerland supported the ganging up of the non-six but was very reluctant to embrace the idea of a small FTA. Instead, the Swiss advocated concerted retaliatory measures and introduced unilaterally an embargo on capital exports to the Six. Only when the point of no return had been reached, did the Swiss play an active part in the creation of EFTA.

Matière à réviser:

la Grande-Bretagne et la Suisse face à la création de l'AELE

Contrairement à une opinion largement répandue, ce furent ni les associations industrielles des pays non-membres de la communauté des “Six” ni quelques diplomates scandinaves qui assumèrent le rôle moteur dans la création de l'AELE. L'initiative émane en réalité de quelques fonctionnaires britanniques.

A partir de l'été 1957 déjà, des fonctionnaires de Whitehall préconisèrent le renforcement de la coopération entre les “non-Six” comme seule échappatoire à l'impasse des pourparlers engagés au sein de l'OECE sur la grande zone de libre échange. En cas d'échec des dites négociations, la création d'une petite zone de libre échange constituerait la meilleure solution. Whitehall développa par conséquent au printemps 1958 un plan qui prévoyait de transformer UNISCAN – un groupe de consultations économiques anglo-scandinave – en une zone de libre échange. Puisque la Grande-Bretagne ne voulait cependant pas donner l'impression d'être en train de monter un front contre les Six, des raisons tactiques lui inspirèrent l'idée de lancer la petite zone de libre échange, respectivement l'AELE, en poussant les associations industrielles et les pays scandinaves de jouer aux initiateurs du projet.

Quant à la Suisse, elle annonça qu'en cas d'échec de la grande zone de libre échange, elle utiliserait sa puissance financière pour négocier des accords bilatéraux avantageux avec les Six. Elle appuya certes une coopération intensifiée entre les pays non communautaires, mais se montra néanmoins très réservée en ce qui concerne l'établissement d'une petite zone de libre échange. Sa préférence allait plutôt à l'introduction de mesures de rétorsion à l'encontre des Six, comme l'embargo sur les exportations de capitaux suisses à destination de la CEE. Ce fut seulement à partir du moment où la décision des “non-Six” parut irrévocable que la Confédération helvétique changea d'attitude pour s'engager désormais à fond dans la formation de l'AELE.

Neues zur EFTA-Gründung: Die Rolle Großbritanniens und der Schweiz

Die vorherrschende Meinung sieht in den Industrieverbänden der Nichtsechs und in Skandinavien die treibenden Kräfte bei der Gründung der EFTA. Der Artikel zeigt auf, dass die EFTA statt dessen das Resultat einer Initiative einer Gruppe von Whitehall-Beamten war.

Bereits ab Sommer 1957 sahen Whitehall-Beamte in der Stärkung der Zusammenarbeit unter den Nichtsechs die einzige Möglichkeit, wie die große FHZ erreicht werden könnte. Bis im Frühling 1958 stellte sich die Gründung einer kleinen FHZ als beste Maßnahme im Falle des Scheiterns der Verhandlungen über die große FHZ in der OEEC heraus. Den Kern der kleinen FHZ sollte UNISCAN bilden. Da Großbritannien aber nicht den Eindruck erwecken wollte, eine Gegenorganisation gegen die EWG anzuführen, lancierten die Whitehall-Beamten die Verhandlungen über die Errichtung der kleinen FHZ, respektive der EFTA, indirekt über die Wirtschaftsverbände der Nichtsechs und über die Skandinavier.

Die Schweiz ließ verlauten, sie würde ihre Finanzkraft für ein möglichst vorteilhaftes bilaterales Abkommen mit den Sechs einsetzen. Sie unterstützte zwar die Zusammenarbeit unter den Nichtsechs, zeigte sich aber sehr zurückhaltend gegenüber der Idee einer kleinen FHZ. Stattdessen befürwortete sie koordinierte Gegenmaßnahmen und führte ein unilaterales Kapitalmarktembargo gegen die Sechs ein. Die Schweiz stellte sich erst voll hinter die EFTA, als deren Errichtung gesichert schien.

Ludmilla Lobova Russia and the European Neutrals in the Context of Creating a European Security Framework

The Soviet/Russian perception of European neutral countries has been influenced by important global political processes from 1945 to 2000 (the post-war regulations, the period of the “cold war”, the shattering of the block system 1989-91, the joining of neutral countries to the EU 1995, their special position within the WEU). Relations with the European neutrals were, of course, not a top priority on the Soviet agenda of foreign affairs in the post-war period. Only in the times of Mikhail Gorbachevs “Perestroika”, in the light of “new thinking” and a more differentiated Soviet approach to the relations with Western Europe, the small and medium-sized European countries in general and the neutral and non-aligned countries in particular experienced a certain renaissance in Soviet foreign policy.

The Soviet/Russian perception of neutrality always grounded on two factors: the domestic situation and the dynamics of the development of the European process in general. Moscow is convinced, that the Western powers want to remove Russia from decision-making in global politics. Subsequently, Russia harshly criticises the expansion of NATO to Eastern Europe. Considering this, Moscow is clearly in favour of the preservation of neutrality.

**La Russie et les pays neutres
dans le contexte de la politique de sécurité européenne**

De 1945 à 2000, d'importants facteurs politiques généraux ont influencé la perception soviétique, respectivement russe, des pays neutres de l'Europe (les règlements de l'après-guerre; la «Guerre Froide»; l'écatement des blocs en 1989-91; l'intégration au sein de l'UE des Etats neutres en 1995 et leur position particulière dans l'UEO). La politique étrangère soviétique n'accordait certes jamais la première priorité aux rapports avec les neutres européens. Toujours est-il que des temps de la «Perestrojka» de Michael Gorbatchev, du «*new thinking*» et d'une approche soviétique plus nuancée en matière de relations avec l'Europe occidentale, les petites et moyennes puissances européennes, et plus particulièrement les Etats neutres et non-alignés, connurent dans la diplomatie de l'URSS une certaine renaissance.

La perception soviétique/russe de la neutralité reposait toujours sur deux facteurs: la situation intérieure et la dynamique évolutive du processus européen en général. Moscou a la ferme conviction que les Occidentaux veulent l'écarter des grandes décisions politiques au niveau mondial. Partant, la Russie critique violemment l'élargissement de l'OTAN par l'intégration des pays de l'Est, tout comme elle se fait fort pour le maintien de la neutralité.

**Rußland und die europäischen Neutralen im Kontext
der Schaffung einer Sicherheitsstruktur für Gesamteuropa**

Die sowjetische bzw. russische Perzeption der europäischen Neutralen wurde zwischen 1945 und 2000 von wichtigen globalen politischen Prozessen beeinflußt (die Nachkriegsordnung, die Zeit des „Kalten Krieges“, das Ende des Blocksystems 1989-91, der EU-Beitritt der neutralen Staaten 1995 und ihre spezielle Position in der WEU). Die Beziehungen zu den europäischen Neutralen standen natürlich nicht an der Spitze der sowjetischen außenpolitischen Agenda der Nachkriegszeit. Erst in der Zeit von Michail Gorbatschows „Perestrojka“ und im Lichte des „Neuen Denkens“ bzw. eines differenzierteren sowjetischen Herangehens an die Beziehungen zu Westeuropa, erfuhren die kleinen und mittleren europäischen Staaten, allen voran die neutralen und blockfreien, eine gewisse Renaissance in der sowjetischen Außenpolitik.

Die sowjetische bzw. russische Perzeption der Neutralität basierte stets auf zwei Faktoren – die innere Situation und die Dynamik der Entwicklung des gesamteuropäischen Prozesses. Moskau ist überzeugt, daß der Westen Rußland von weltpolitischen Entscheidungen fernhalten will. Folglich kritisiert man die NATO-Osterweiterung scharf. In Anbetracht dessen tritt Moskau auch klar für die Aufrechterhaltung der Neutralität ein.

Oliver Rathkolb

Austria between neutrality and the refusal of alliance 1953-2000. An overview

The following contribution analyses and interprets the geopolitical factors which have influenced Austrian neutrality and its global perception since 1955. Born out of American self-interest and initially designed as a rather static model by the United States, neutrality has evolved ever since. The Austrian policy-makers took advantage of the *détente* during the Cold War to turn it into a more independent concept, solidly anchored and accepted by the international community. This revaluation during the sixties meant however that, from a Soviet as well as from a French point of view, Austria should not aspire to direct integration within the EEC and this in order to avoid strengthening the “German bloc” which would threaten the fragile balance of the process of integration as well as the policy of *détente*. During the seventies, the chancellor Bruno Kreisky developed a more global and active policy of neutrality which drew on topics such as the Middle Eastern or the North-South conflicts in order to define security in terms of the “small states”. This helped to maintain the continuity of a policy of *détente* as laid down by the European Conference for Security and Cooperation. The pragmatic and rather flexible character of such a policy, which had always been fundamentally pro-Western, allowed the second big coalition (from 1986 onward) to react efficiently to problems linked to globalisation and the EU and achieved acceptance, inside as well as outside Austria, for the accession to the community with the proviso of preserving neutrality. This balancing act in the field of security policy is the consequence of the strong influence that the concept of neutrality had on shaping Austrian identity. This involves that the elites are certainly willing to show international solidarity in case of a collective threat but it also means that the majority of voters in Austria would not want to give up their neutrality which is no longer a model of international law but which has become a symbol of success of a small state with stable socio-economic structures.

Entre neutralité et liberté d'alliance: synthèse d'un concept autrichien. 1953-2000

La présente contribution analyse et interprète les éléments géopolitiques qui ont influencé la neutralité autrichienne et sa perception dans le monde depuis 1955. Née d'un intérêt américain et initialement conçue par les Etats-Unis comme un modèle statique, la neutralité a évolué. Les décideurs autrichiens profitèrent surtout des phases de dégel pendant la Guerre Froide pour en faire un concept indépendant, solidement ancré et accepté par la communauté internationale. Cette revalorisation au fil des années 1960 signifiait cependant du point de vue soviétique, et d'ailleurs aussi français, que l'Autriche ne saurait aspirer à un rattachement direct à l'espace communautaire de la CEE et ce, afin d'éviter un renforcement du «bloc allemand» qui menacerait les fragiles équilibres du processus d'intégration et de la politique de *détente*. Durant les années 1970, le chancelier Bruno Kreisky développa une politique de neutralité plus globale et plus active qui se servait de thèmes comme le conflit du Proche Orient ou les antagonismes Nord-Sud pour définir la sécurité en termes de «petits Etats». Dans le contexte de la conférence CSCE, elle contribua à entretenir en Europe la continuité du processus de *détente*. Le caractère pragmatique et flexible de cette politique qui du reste était toujours foncièrement pro-occidentale, permit à la seconde grande coalition (à partir de 1986) de réagir efficacement aux problèmes de la globalisation et de l'Union européenne en réussissant de faire accepter, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Autriche, une adhésion à la communauté sous réserve de la neutralité. Cet acte de balance en mat-

ière de politique de sécurité est la conséquence de la forte influence exercée par le concept de neutralité sur formation de l'identité autrichienne. Celle-ci entraîne que les élites sont certes prêtes à admettre la solidarité internationale en cas de menace collective, mais il n'en demeure pas moins que la majorité des électeurs en Autriche ne voudrait point renoncer à une neutralité qui depuis longtemps déjà ne représente plus un modèle du droit international des peuples, mais qui a fini par devenir symbole du succès d'un petit pays aux structures socio-économiques stables.

Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit 1953-2000. Ein Überblick

In diesem Beitrag wurden die geopolitischen Einflüsse auf Zustandekommen sowie internationale Perzeption der österreichischen Neutralität seit 1955 interpretiert und analysiert. Obwohl ursprünglich aus der Interessenslage der USA als statisches Modell konzipiert, nützten österreichische Entscheidungsträger vor allem den Manövrierraum in den Entspannungsphasen des Kalten Krieges zur stärkeren internationalen Akzeptanz und Verankerung des nunmehr eigenständigen österreichischen Neutralitätsmodells. Gleichzeitig bedeutete aber diese internationale Aufwertung in den 1960er Jahren, dass sowohl aus sowjetischer als auch letztlich aus französischer Sicht Österreich keine direkte Integration in den EWG-Raum anstreben sollte, um nicht dadurch den „deutschen Block“ im sensiblen Integrationsgebilde zu stärken und die Entspannungspolitik zu gefährden. In den 1970er Jahren entwickelte sich unter Bundeskanzler Bruno Kreisky eine globalere aktive Neutralitätspolitik heraus, die insbesondere den Nahost-Konflikt als auch den Nord-Südkonflikt als Themen der eigenen „kleinstaatlichen“ Sicherheit definierte und auch im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für Kontinuität in der Entspannungspolitik sorgte. Pragmatisch und flexibel, wie der grundsätzlich prowestliche Neutralitätsansatz Österreichs immer war, reagierte die zweite Grosse Koalition ab 1986 rasch auf die europäische Antwort auf die Globalisierungsprobleme, die Europäische Union, und erreicht sowohl die internationale als auch innerösterreichische Akzeptanz des EU-Beitritts mit Neutralitätsvorbehalt. Dieser sicherheitspolitische Balanceakt ist eine Folge der starken identitätsformierenden Komponenten des österreichischen Neutralitätskonzepts, das zwar internationale Solidarität in gemeinsamen Bedrohungsszenarien vor allem im Elitenbereich einschloss, aber letztlich derzeit keine Mehrheit bei den WählerInnen zur formalen Abschaffung findet. Neutralität ist in Österreich längst kein völkerrechtliches Modell, sondern Symbol erfolgreicher kleinstaatlicher Identität in stabilen sozio-ökonomischen Strukturen.

Notices – Informations – Mitteilungen

Le fait régional et la construction européenne Colloque de Strasbourg, 23-24 mai 2002

Les régions ont longtemps joué un rôle marginal dans la construction européenne qui s'est développée depuis un demi-siècle sur la base d'une coopération entre les Etats nationaux. Mais peu à peu, le fait régional tend à s'affirmer à la fois comme espace de gouvernance et comme culture politique.

L'objet du colloque n'est pas de faire une étude détaillée de la structure, des compétences, du fonctionnement, du degré d'homogénéité de ces régions, ni même une étude comparative des différents types de régions. Cependant, les différences sensibles qui existent doivent être prises en compte car elles influencent inévitablement les relations entre ces régions et les institutions européennes. Il s'agit, en effet, avant tout de s'interroger sur les rapports entre le fait régional et la construction européenne.

Les communications porteront sur les quatre thèmes d'études principaux suivants:

- Les liens entre idée régionaliste et idée européenne, entre mouvements régionalistes, mouvement européiste et construction européenne;
- l'Union européenne et les régions infraétatiques. Il convient de s'interroger sur l'évolution de leur relations qui permet une meilleure prise en compte des intérêts des régions;
- la coopération entre régions d'Europe: l'Union européenne et la coopération transfrontalière ou interrégionale. Il s'agit de montrer dans quelle mesure les impulsions viennent de la base (initiatives locale ou régionales, privées ou publiques) ou du sommet (initiatives des Etats ou de l'Union);
- Le Conseil de l'Europe et les régions. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle pionnier mais peu connu, surtout sur le terrain politique et culturel.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à:

Prof. Marie-Thérèse Bitsch
Institut des hautes études européennes
10 rue Schiller
F-67081 STRASBOURG Cédex
E-mail: ihee@urs.u-strasbg.fr

25 Jahre nachrevolutionäre Literatur in Portugal

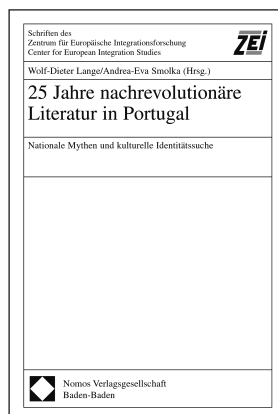
Kein Datum in der jüngeren Geschichte Portugals weist einen so hohen Symbolwert auf wie der 25. April 1974, der zum Inbegriff von Freiheit und Neubeginn wurde. Besonders im literarisch-kulturellen Bereich übertragen die von diesem Zeitpunkt an einsetzenden Entwicklungen alle vorhandenen Erwartungen.

Die Literatur konnte sich nun mit den Traditionen des Landes kritisch auseinandersetzen oder auch Geschichte im Hinblick auf jene Kontinuitäten analysieren, die im allgemeinen zu nationaler Mythenbildung und im speziellen zu der Herrschaft António de Oliveira Salazars geführt hatten.

Auch die Auseinandersetzung mit der Situation der Frau angesichts einer von Kirche und Staat in gleicher Weise propagierten, bildungs- und emanzipationsfeindlichen Familienideologie gewinnt an Bedeutung. Die zeitgenössische Literatur enthält auch Visionen von Gewalt, Sexualität und Tod, die die Furcht und Sorge um den Jahrtausendwechsel artikulieren.

Es wird nicht nur eine kultur- und mentalitätsgeschichtliche Bilanz der Entwicklungen gezogen, sondern auch Horizonte des Kommenden evoziert.

Wolf-Dieter Lange ist Professor für Romanische Philologie an der Universität Bonn, Andrea-Eva Smolka wissenschaftliche Mitarbeiterin am Romanischen Seminar der Universität Bonn.



Wolf-Dieter Lange/Andrea-Eva Smolka (Hrsg.)

25 Jahre nachrevolutionäre Literatur in Portugal

Nationale Mythen und kulturelle Identitätssuche

2001, 298 S., geb.,
98,- DM, 86,- sFr,
ISBN 3-7890-7372-5

(Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 26)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de

Contributors - Auteurs - Autoren

Michael GEHLER, FWF Research Fellow 1992 - 1996, Professor at the University of Innsbruck (Institute of Contemporary History), Permanent Senior Fellow of the Center for European Integration Studies (ZEI) at the University of Bonn. University of Innsbruck. Institut für Zeitgeschichte, Innrain 52, A-6020 Innsbruck
Tel: +43 512 597 4404
Fax: +43 512 507 2889
Personal address: Herderstraße 57, D-53173 Bonn-Bad Godesberg
Tel: +49 228 351665
E-mail: michael.gehler@uibk.ac.at

Wolfram KAISER is a FWF Senior Research Fellow, Professor at the University of Portsmouth (School of Social and Historical Studies, Milldam Building, Burnaby Road, Portsmouth PO1 3AS, UK) and Visiting Professor at the College of Europe in Bruges, Belgium.
Personal address: Cäcilienstraße 1, D - 40597 Düsseldorf
Tel/Fax: +49 (0) 211 7100443
E-mail: Wolfram-Kaiser@t-online.de / Wolfram.Kaiser@port.ac.uk

Ludmilla LOBOVA ist FWF-Stipendiatin 1998-2000. Gastvorlesungen an der Diplomatischen Akademie Wien 2001, Lehrveranstaltung am Institut für Osteuropäische Geschichte der Universität Wien (SS 2002), wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Bruno Kreisky Archiv (Forschungsauftrag der Historikerkommission der Republik Österreich), Rechte Wienzeile 97, A-1050 Wien.
Tel.: (+ 43) (0)1 / 545 75 35 / 31
Fax: (+ 43) (0)1 / 545 30 97
E-mail: llobova@yahoo.de

Roland MAURHOFER is project manager at Winterthur Life & Pensions, P.O. Box 300, 8401 Winterthur, Switzerland.
Personal address: Aemtlerstrasse 41, 8003 Zürich, Switzerland.
E-mail: roland.maurhofer@alumni.unisg.ch

Thorsten B. OLESEN is Jean Monnet professor and associate professor of contemporary Danish and European history at the Department of History, University of Aarhus, DK-8000 Aarhus C.
Tel: (+45) 8942 2053
Fax: (+45) 8942 2047
E-mail: histbo@hum.au.dk

Oliver RATHKOLB, Dr. iur., Dr. phil., wissenschaftlicher Leiter des Ludwig Boltzmann Institut für Zeitgeschichte und der Stiftung Bruno Kreisky Archiv in Wien, Dozent am Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien, A-1090 Wien, Spitalgasse2, Hof 1
Tel: +43 1 42 77 41201
Fax: +43 1 42 77 9412
E-mail: oliver.rathkolb@univie.ac.at

Anlassfall Österreich

Die Sanktionen gegen Österreich von Februar bis September 2000 haben über den konkreten Fall hinaus grundsätzliche Fragen zum Entwicklungsstand des europäischen Projekts aufgeworfen: Rechtfertigt die Regierungsbeteiligung einer autoritären Partei, von der eine Gefahr für die Stabilität des europäischen Projekts ausgehen könnte, einen Eingriff der Staatengemeinschaft in die nationale Souveränität? Wer soll entscheiden, ob ein derartiges Image einer Partei auch mit der Realität, mit ihrem tatsächlichen politischen Agieren, übereinstimmt? Und umgekehrt: Kann eine Regierung sich umstandslos auf diese Souveränität berufen, wenn sie bereits Teil der Gemeinschaft ist und daher auch Verantwortung für deren Stabilität trägt? Damit ist die Causa Österreich – genauer: die Causa FPÖ – zum Anlassfall für eine grundsätzliche Diskussion um die europäische Wertegemeinschaft geworden, dem schließlich auch auf dem Gipfel von Nizza Rechnung getragen wurde.

Bei diesem Buch handelt es sich um die bisher umfangreichste wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Anlassfall Österreich, und zwar sowohl mit seiner innenpolitischen als auch mit seiner zwischenstaatlichen und besonders seiner europäischen Dimension.



Ferdinand Karlhofer/Josef Melchior/
Hubert Sicking (Hrsg.)

Anlassfall Österreich

Die Europäische Union auf dem Weg
zu einer Wertegemeinschaft
Österreichische Zeitschrift für
Politikwissenschaft – Sonderband
2001, 177 S., brosch.,
58,- DM, 51,- sFr,
ISBN 3-7890-7346-6



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de

Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher

- ALEINIKOFF Alexander, KLUSMEYER Douglas.** – *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*. Washington, Brookings Institution Press, 2001, 411 p. – ISBN 0-87003-184-8. – 24,95 \$.
- BERTHU Georges.** – *Europe démocratie ou super-état*. Paris, François-Xavier de Guibert, 2000, 196 p. – ISBN 2-86839-711-5. – 110,00 FF.
- BIELER Andreas.** – *Globalisation and Enlargement of the European Union. Austrian and Swedish Social Forces in the Struggle over Membership*. London, Routledge, 2000, 196 p. – ISBN 0-415-21312-6. – 55,00 £.
- BOSSUAT Gérard & VAICBOURDT Nicolas (eds.).** – *The United States, Europe and the European union. Uneasy Partnership (1945 – 1999). Etats-Unis, Europe et Union Européenne. Histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945 – 1999)*. Bern, P.I.E. – Peter Lang. 2001, 283 p. – ISBN 90-5201-942-8. – 62,00 SFR.
- BRAUN Dietmar.** – *Public Policy and Federalism*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. 2000, 248 p. – ISBN 0-7546-1181-7. – 39,95 £.
- BRONSTONE Adam.** – *European Security into the Twenty-first Century. Beyond traditional theories of international relations*. Aldershot, Hampshire, Ashgate. 2000, 258 p. – ISBN 1-84014-752-0. – 39,95 £.
- BURGESS Michael.** – *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge, 2000, 290 p. – ISBN 0-415-22647-3. – 20,99 £.
- CAHEN Alfred.** – *L'Alliance Atlantique pour le XXI^e siècle*. Bern, P.I.E. – Peter Lang. 2001, 139 p. – ISBN 90-5201-945-2. – 32,00 SFR.
- CHRISSOCHOOU Dimitris N.** – *Theorizing European Integration*. London, Sage Publications, 2001, 240 p. – ISBN 0-7619-6285-9. – 50,00 £. – ISBN 0-7619-6286-7. – 16,99 £.
- CHRISTIANSEN Thomas, JØRGENSEN Knud Erik, WIENER Antje.** – *The Social Construction of Europe*. London, Sage Publications Ltd. 2001, 248 p. ISBN 0-7619-7265-X. 18,99 £. (Pb) – ISBN 0-7619-7264-1. – 55,00 £. (Hb).
- CLEMENS Gabriele (Hrsg.)** – *Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. Und 20. Jahrhundert. Festschrift für Peter Krüger zum 65. Geburtstag*. Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2001, 350 p. – ISBN 3-515-07790-1. – 120,00 DM.
- DOUCET Didier.** – *L'Elargissement de l'Europe: Un risque pour le Sud?* Paris, L'Harmattan, 2001, 283p. – ISBN 2-7475-0143-4. – 22,87 Euro.

DRAKE Helen. – *Jacques Delors. Perspectives on a European Leader.* London, Routledge, 2000, 290 p. – ISBN 0-415-12425-5. – 16,99 £.

FITZGERALD Maurice. – *Protectionism to Liberalisation. Ireland and the EEC, 1957 to 1966.* Hampshire, Aldershot, Ashgate. 2000, 450 p. – ISBN 0-7546-1456-5. – 49,59 £.

FRANSEN Frederic J. – *The Supranational Politics of Jean Monnet. Ideas and Origins of the European Community.* London, Greenwood Press. 2001, 157 p. – ISBN 0-313-31829-8. – 51,95 £.

GEHLER Michael, KAISER Wolfram, WOHNOUT Helmut. – *Christdemokratie in Europa im 20 Jahrhundert. – Christian Democracy in 20th Century Europe. – La Démocratie Chrétienne en Europe au XXe siècle.* Wien, Böhlau, 2001, 792 p. – ISBN 3-205-99360-8. – 102,50 EUR

GOWLAND David, TURNER Arthur. – *Britain and European Integration 1945 – 1998. A Documentary History.* London, Routledge, 2000, 252 p. – ISBN 0-415-17975-0. – 17,99 £.

HUREAUX Roland. – *Les hauteurs béantes de l'Europe. La dérive idéologique de la construction européenne.* Paris, François-Xavier de Guibert, 1999, 297 p. – ISBN 2-86839-569-4. – 130,00 FF. **JARDIN Pierre, KIMMEL Adolf.** – *Les relations franco-allemandes depuis 1963.* Paris, La documentation Française, 2001, 539 p. – ISBN 2-11-004077-7. – 45,00 Euro.

JORDA Julien. – *Le pouvoir exécutif de l'Union Européenne.* Aix-en-Provence, Presses Universitaires, 2001, 687 p. – ISBN 2-7314-0231-8. – 220,00 FF.

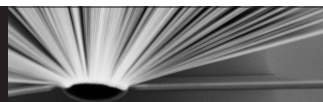
LAFFAN Brigid, O'DONELL Rory and SMITH Michael. – *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration.* London, Routledge, 2000, 290 p. – ISBN 0-415-10260-X. – 18,99 £.

LAPPENKÜPER Ulrich. – *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963. Von der „Erbfeindschaft“ zur „Entente élémentaire“ 1949-1963.* In 2 Teilbänden. München, Oldenbourg, 2001, 1991 p. – ISBN 3-486-56522-2. – 258 Euro.

LOTH Wilfried, WESSELS Wolfgang. (Hrsg.) – *Theorien europäischer Integration.* Leverkusen, Leske + Budrich, 2001, 294 p. – ISBN 3-8100-2886-X. – 48,00 DM.

LOTH Wilfried. (Hrsg.) – *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts.* Leverkusen, Leske + Budrich, 2001, 392 p. – ISBN 3-8100-2908-4. – 48,00 DM.

- MACLENNAN Julio Crespo.** – *Spain and the Process of European Integration, 1957 – 85.* Houndsmill, Basingstoke, Hampshire, Palgrave, 2000, 223 p. – ISBN 0-333-92886-5. – 45,00 £.
- MAHNCKE Dieter (Ed.)** – *Old Frontiers. New Frontiers. The Challenge of Kosovo and its Implications for the European Union.* Bern, Peter Lang AG. 2001, 310 p. – ISBN 3-906765-67-9. – 69,00 SFR.
- MANNERS Ian.** – *Substance and Symbolism. An anatomy of cooperation in the New Europe.* Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2000, 300 p. – ISBN 0-7546-1192-2. – 42,50 £.
- MARTENS Stephan.** – *L'Allemagne, l'Autriche et l'espace centre-européen.* Paris, La documentation Française, 2001, 84 p. – ISSN 0015-9743. – 6,80 Euro.
- MAURER Andreas.** – *Le pouvoir renforcé du parlement européen après Amsterdam.* Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang S.A. 2000, 121 p. – ISBN 90-5201-928-2. – 34,00 SFR.
- MOLLE Willem.** – *The economics of European Integration. Theory, Practice, Policy.* (Fourth edition). Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2001, 562 p. – ISBN 0-7546-2188 X. – 65,00 £.
- PETRAKOS George, TOTEV Stoyan.** – *The Development of the Balkan Region.* Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2001. 528 p. – ISBN 0-7546-1225-2. – 65,00 £.
- PHILLIPART Éric & WINAND Pascaline (eds.)** – *Ever Closer Partnership. Policy-Making in US-EU Relations.* Bern. P.I.E. – Peter Lang. 2001, 477 p. – ISBN 90-5201-938-X. – 66,00 SFR.
- RÉVEILLARD Christophe.** – *Sur quelques mythes de l'Europe communautaire. Plaidoyer pour un retour au réel.* Paris, François-Xavier de Guibert, 1998, 226 p. – ISBN 2-86839-519-8. – 120,00 FF.
- SKELSBOEK Inger, SMITH Dan.** – *Gender, Peace and Conflict.* London, Sage Publications, 2001, 240 p. – ISBN 0-7619-6852-0. – 55,00 £. – ISBN 0-7619-6853-9. – 18,99 £.
- TELÒ Mario.** – *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post-hegemonic era.* Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2001, 260 p. – ISBN 0-7546-1748-3 (Hb.). – 40,00 £. – ISBN 0-7546-1749-1 (Pb.). – 19,95 £.



Die Verfassungsfrage der Europäischen Union

Der Vertrag von Nizza bildet ein weiteres Segment des immer unübersichtlicher werdenden Flickenteppichs der Vertragswerke der EU. Für den Unionsbürger ist das verfassungsrechtliche System der EU und ihre politischen Kompetenz- und Verantwortungsstrukturen nicht mehr durchschaubar. Immer mehr Bürger, Wissenschaftler und Politiker fordern deshalb eine Verfassung der EU im Sinne eines klaren und allgemein verständlichen Verfassungsdokuments.

Dieses Werk untersucht ausführlich die Fragen über die Notwendigkeit, die wesentlichen Inhalte sowie die rechtlichen und politischen Möglichkeiten bzw. Grenzen einer solchen Verfassung. Es analysiert den Vertrag von Nizza und die neugeschaffene Grundrechtscharta und diskutiert die Forderungen nach einem Kompetenzkatalog und flexibler Integration. Im Ergebnis befürwortet der Autor die Schaffung eines Verfassungsvertrags mittels des sich bei der Grundrechtscharta bewährten Konventsmodells.

Das Buch richtet sich an Europa- und Verfassungsrechtler, Politikwissenschaftler und allgemein politisch Interessierte.

Der Autor war Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Freiburg und Junior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn.



Christoph Dorau

Die Verfassungsfrage der Europäischen Union

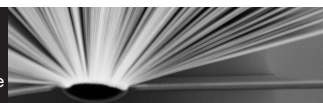
Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza
2001, 256 S., brosch.,
78,- DM, 68,50 sFr,
ISBN 3-7890-7291-5

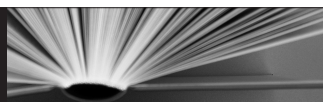
(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und
Wirtschaft, Bd. 254)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de





Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments

Mit rund 30 Milliarden Euro pro Jahr fördert die Europäische Union den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft. Doch das Instrumentarium dieser Kohäsionspolitik ist kaum geeignet, die selbstgesetzten Ziele zu erreichen. Der angestrebte Aufholprozeß wirtschaftlich schwacher Regionen und Mitgliedstaaten wird nur unzureichend unterstützt. Ein Grund für die ineffiziente Gestaltung der Kohäsionspolitik liegt, so das politisch brisante Ergebnis dieser von der Public-Choice-Theorie geleiteten Analyse, in dem zunehmenden Einfluß des Europäischen Parlaments.

Das Buch, das eine detailreiche Analyse aller Reformen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds enthält, bietet zum einen eine problemorientierte Einführung in die europäische Kohäsionspolitik. Ausführlich wird unter anderem die jüngste, erst 1999 abgeschlossene Reform des Fördersystems behandelt. Zum anderen trägt das Buch zur Debatte um institutionelle Reformen der Europäischen Union bei – durch die provozierende These, daß die vielfach geforderte, schrittweise Stärkung des Europäischen Parlaments im politischen System der Europäischen Union auch negative Konsequenzen für die Effizienz der Politikgestaltung haben kann.



Kolja Rudzio

Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments

2000, 318 S., brosch.,
98,- DM, 86,- sFr,
ISBN 3-7890-6733-4

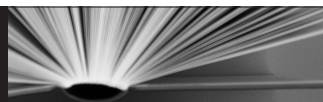
(Schriftenreihe des EUROPA-KOLLEGS HAMBURG
zur Integrationsforschung, Bd. 30)



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de





Jahrbuch des Föderalismus 2001

Die Föderalisierungs-, Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der EU und in den Beitrittskandidaten haben spürbar an Dynamik gewonnen. Auch in der Bundesrepublik ist eine Diskussion um die Zukunft des Föderalismus entbrannt. Fragen der Territorialgliederung und -organisation kommt in Europa eine immer größere Bedeutung zu.

Das Jahrbuch vermittelt Lesern in Politik und Verwaltung, Forschung und Lehre sowie europapolitisch Interessierten einen umfassenden Überblick über die aktuellen Entwicklungen in Wissenschaft und politischer Praxis.

Die Beiträge des vorliegenden zweiten Bandes greifen aktuelle Themen der Föderalismus- und Regionalismusforschung auf und behandeln zentrale Fragen der bundesdeutschen Diskussion. In Länderberichten werden neue Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten, der Schweiz, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn sowie den Vereinigten Staaten von Amerika behandelt. Abschließend widmen sich einige Beiträge Formen regionaler und kommunaler Kooperation und der Rolle der Regionen in der EU.

Die Herausgeber konnten abermals über dreißig namhafte Experten aus Wissenschaft und Verwaltung gewinnen.

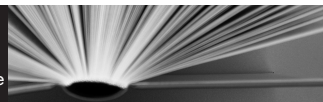


Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen
Jahrbuch des Föderalismus 2001
Föderalismus, Subsidiarität und
Regionen in Europa
2001, 543 S., geb.,
148,- DM, 127,- sFr,
ISBN 3-7890-7288-5



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de



Annual subscription: 75,- DM / 1500,- fb / 250,- ff / 30,- £ / 47,- \$, including postage and packing

Single issues: 40,- DM / 800,- fb / 135,- ff / 16,- £ / 25,- \$

Payments can be made

- by **cheques** payable to NOMOS Verlag
- by **bank transfers** to Stadtparkasse Baden-Baden, account no 5 002 266, bank clearing number (Bankleitzahl 66 250 030) in the name of NOMOS. Please ensure you quote the *Journal of European Integration History* when instructing your bank and enclose a copy of your instructions to the bank with your order.
- by **credit card** (VISA, Masters, Eurocard).

Subscriptions and orders should be sent to: NOMOS Verlagsgesellschaft, D-76520 Baden-Baden, Germany.

Inquiries concerning advertisements should be sent to the Editorial Secretariat, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, 4 rue Jules Wilhelm, L-2728 Luxembourg.

JOURNAL OF EUROPEAN
INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE
L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER
EUROPÄISCHEN INTEGRATION

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

The purpose of *The Journal of European Integration History* is to encourage the analysis and understanding of different aspects of European integration, especially since 1945, in as wide a perspective as possible. *The Journal* publishes the conclusions of research on diplomatic, military, economic, technological, social and cultural aspects of integration. Numbers devoted to single themes as well as to diverse subjects are published in English, French or German. Each number includes reviews of important, relevant publications.

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'objectif de la *Revue d'histoire de l'intégration européenne* est de promouvoir l'analyse et la compréhension des différents aspects de l'intégration européenne particulièrement depuis 1945, mais sans exclusive. *La Revue* publie les résultats des recherches sur les aspects diplomatiques, militaires, économiques, technologiques, sociaux et culturels de l'intégration. Les numéros à thème ou ceux ouverts à diverses perspectives sont publiés dans l'une des langues suivantes: anglais, français, allemand. Chaque numéro comprend des comptes rendus d'ouvrages importants.

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die *Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration* bietet ein Forum zur Erforschung des europäischen Integrationsprozesses in allen Aspekten: den politischen, militärischen, wirtschaftlichen, technologischen, sozialen und kulturellen. Ihren Schwerpunkt bilden Beiträge zu den konkreten Einigungsprojekten seit 1945, doch werden auch Arbeiten zu den Vorläufern und Vorbereitungen publiziert. *Die Zeitschrift* erscheint zweimal im Jahr. Neben Themenheften stehen „offene“ Ausgaben, und jedesmal werden auch Besprechungen wichtiger Neuerscheinungen veröffentlicht. Die Beiträge eines internationalen Autorenkreises erscheinen in englischer, französischer oder deutscher Sprache.

2001, Volume 7, Number 2



NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden